

Herausgeber:
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.
Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de



Nr. 102

Kaum Miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander

Zur Politik der beiden deutschen Staaten in
den Vereinten Nationen

*Dokumentation eines Workshops der DGVN in
Kooperation mit dem „Verband für Internationale
Politik und Völkerrecht/VIP“ am 17. Oktober 2006*

*Mit Beiträgen von Siegfried Bock, Peter Dietze, Klaus Hübner,
Herrmann Klenner, Bernhard Neugebauer, Hubert Thielicke,
Christian Tomuschat, Adolf von Wagner, Beate Wagner,
Siegfried Zachmann, Jürgen Zenker*

Zum Inhalt:

Siebzehn Jahre waren die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik Mitglied in den Vereinten Nationen. Fast ebenso viel Zeit ist seit der Wiedervereinigung vergangen. Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und der Verband für Internationale Politik (VIP) haben dies zum Anlass genommen, um mit Zeitzeugen und Interessierten die Parallelmitgliedschaft der beiden deutschen Staaten zu erörtern. Dazu fand am 17. Oktober 2006 in den Räumen der Landesvertretung von Schleswig-Holstein beim Bund ein Workshop statt.

„Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander“, wurde die deutsche Zweistaatlichkeit in der Weltorganisation 1993 in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (Heft 4/1993) prägnant charakterisiert. Ob diese Beschreibung zutrifft oder ob die historische Ausnahmezeit aus heutiger Sicht anders zu bewerten ist, wurde gemeinsam mit Wissenschaftlern und ehemaligen UN-Diplomaten beider Staaten in offenen Gesprächsrunden thematisiert. Eingeleitet wurde die Gesprächsrunde durch Impulsreferate.

Die vorliegende Publikation dokumentiert diesen „Werkstatt-Charakter“ der Veranstaltung. Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung des jeweiligen Verfassers wieder. Abkürzungen in den Redemanuskripten wurden im Vortrag vollständig ausgesprochen.

Berlin, im Oktober 2007

IMPRESSUM:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax (030) 259375-29
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de

Redaktion: Dr. Alfredo Märker, Anne Kathrin Herbermann (Transkription)
Berlin, 2007
ISSN 1614-547X

Schutzgebühr 1,50 €

Inhalt

SEITE

<i>Beate Wagner</i> Grußwort	5
<i>Siegfried Bock</i> Grußwort	7
<i>Hubert Thielicke</i> Internationale Abrüstung und die Politik der beiden deutschen Staaten	11
<i>Adolf von Wagner</i> Die Abrüstungspolitik der Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung	21
<i>Herrmann Klenner</i> Eindrücke von einer Mitgliedschaft der DDR in der UN-Menschenrechtskommission	25
<i>Christian Tomuschat</i> Die Menschenrechtspolitik der DDR und der BRD in der UNO	31
<i>Jürgen Zenker</i> Die DDR in den Sonderorganisationen	37
<i>Klaus Hübner</i> Zur Politik der Bundesrepublik Deutschland in den Sonderorganisationen	45
<i>Siegfried Zachmann</i> Diskussionsbeitrag	55
<i>Peter Dietze</i> Diskussionsbeitrag	57
<i>Klaus Hübner/Bernhard Neugebauer</i> Nachtrag	59
Programm des Workshops	61

**FLAGS OF GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC, FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY
AND BAHAMAS RAISED AT CEREMONY AT UNITED NATIONS HEADQUARTERS***



UN Photo / Chen

The Flags of the German Democratic Republic, the Federal Republic of Germany and the Commonwealth of the Bahamas were raised in a ceremony held at United Nations Headquarters this morning. Yesterday afternoon, the three states were admitted to the United Nations as, respectively, its 133rd, 134th and 135th members. The Secretary-General and the President of the General Assembly stand before the flagstaff with the following representatives of the new Member States: Otto Winzer, Foreign Minister of the German Democratic Republic, Walter Scheel, Foreign Minister of the Federal Republic of Germany, and Lyndon O. Pindling, Prime Minister of the Bahamas. Secretary-General Kurt Waldheim making a statement during the ceremony.

* Bildtitel und -unterschrift im Original: UNITED NATIONS, New York, 19. September 1973

Grußwort

Beate Wagner*

Von 18. September 1973 bis zum 3. Oktober 1990, etwas mehr als 17 Jahre, waren die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik Mitglied bei den Vereinten Nationen.¹ Seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist mittlerweile ein annähernd ebenso langer Zeitraum vergangen, so dass der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen der zeitliche Abstand groß genug erschien, um im Gespräch mit Akteuren dieser 17 Jahre – relativ unbeeinflusst von politischen Motiven der „Nach-Wende-Zeit“ – einen kritischen Blick auf diese Zeit zu werfen. Die Tatsache, dass die zeitgeschichtliche Forschung diesem Teil der Außenpolitikgeschichte bisher unseres Wissens noch keine Aufmerksamkeit geschenkt hat und dass viele Diplomaten aus dieser Zeit bereits hoch betagt, zum Teil sogar verstorben sind, lässt das Projekt dringlich erscheinen.

Dabei muss an dieser Stelle ehrlicherweise gesagt werden, dass die Initiative vom Verband für Internationale Politik und Völkerrecht ausging, der diese gemeinsame Veranstaltung vorgeschlagen hat. Der Vorsitzende der DGVN, Christoph Zöpel, hat diesen Vorschlag gerne aufgenommen, entsprach er doch auch dem Wunsch von DGVN-Mitgliedern, denn neben vielen ehemaligen westdeutschen UN-Diplomaten sind einige der wichtigen Vertreter der ehemaligen DDR bei den Vereinten Nationen auch Mitglied in der DGVN geworden.

Als wir im DGVN-Sekretariat mit der Vorbereitung der Veranstaltung begonnen haben, haben wir, die wir mehrheitlich noch keine 17 Jahre für die Gesellschaft aktiv sind, uns zunächst angesehen, was es an entsprechenden Diskussionen in der Vergangenheit schon gegeben hat. Dabei sind wir sowohl auf die Dokumentation einer DGVN-Veranstaltung über „Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen“² vom Dezember 1990 als auch auf einige Artikel in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN gestoßen, die ebenfalls alle 1990, also im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Ende der DDR veröffentlicht wurden. Von dem Gespräch, dass das damalige Bundesvorstandsmitglied Eberhard Brecht und der Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, Volker Weyel, damals mit dem ehemaligen UN Botschafter und stellvertretenden Außenminister der DDR, Peter Florin, führten, haben wir dann auch den Titel für die heutige Veranstaltung übernommen: „Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander“.³ Viele Gespräche in der Vorbereitung haben für uns ergeben, dass auch aus heutiger Sicht damit die Zeit der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen sehr treffend beschrieben ist. Im Weiteren haben wir zum Beispiel in einem Artikel von Wolfgang Kötter und Dieter Weigert⁴ die Basis dafür gesehen, die heutige Veranstaltung darauf aufzubauen. Das Urteil, dass beide rückblickend von der schweren Last geschrieben haben, dass die DDR in ihrer UN-Politik den „Klassen- und Bündnisinteressen“ den Vorrang gegenüber den allgemeinen Menschheitsinteressen oder sogar gegenüber eindeutigen Normen des Völkerrechts einräumte“ war uns ein wichtiger Hinweis, dass wir uns nicht mit einer grundsätzli-

* Dr. Beate Wagner ist Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

¹ Bei den UN-Sonderorganisationen geht der Zeitraum gemeinsamer Mitgliedschaft über diese 17 Jahre hinaus. Vgl. hierzu insbesondere die Beiträge von Jürgen Zenker und Klaus Hüfner in diesem Band.

² Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen. in: Blaue Reihe, Nr. 33, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn 1990.

³ „Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander“, in: Vereinte Nationen (Heft 4/1993), S. 125-132.

⁴ Wolfgang Kötter/Dieter Weigert, Nach dem Ende der Teilung. in: Vereinte Nationen (4/1990), S.132.

chen Wertung der Außenpolitik der DDR würden auseinandersetzen müssen, sondern uns die UN Politik beider deutscher Staaten spezifischer und vor allem weitgehend frei von ideologischen Barrieren würden ansehen können.

Aber schon in den Vorgesprächen wurde deutlich, dass dies nicht möglich ist. Diplomaten, die die Bundesrepublik Deutschland vor 1990 in den Vereinten Nationen vertreten hatten, machten uns deutlich, dass Sie nicht zu einer Veranstaltung kommen wollten, die aus ihrer Sicht der Rechtfertigung der Außenpolitik der ehemaligen DDR dienen werde. Hinweise aus dem Sekretariat auf die freimütige Selbstkritik aus den frühen 1990er Jahren wurden als durchsichtige Versuche gewertet, in der unmittelbaren Nach-Wende Zeit die Karriere zu retten.

Für mich hat sich deshalb die Frage aufgetan, ob wir in der Vorbereitung einen Fehler gemacht haben, den wir eigentlich vermeiden wollten. Wir erwarteten, dass der größere Zeitabstand eine vorurteilslosere Betrachtung erleichtert. Dabei haben wir aber auch auf Stellungnahmen der Nachwendezeit von Vertretern der ehemaligen DDR gebaut, die aktuell zumindest von der „Gegenseite“ nicht mehr als valide angesehen wurden, wobei die Vertreter der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland das Argument auf ihrer Seite hatten, dass Äußerungen der unmittelbaren Nachwendezeit unter Umständen zu misstrauen ist, da eventuell die Eröffnung einer Karriere in der vereinigten Bundesrepublik Hauptmotiv der Schreiber war.

Ob diese Vermutung stimmt, darüber möchte ich zur Eröffnung dieser Veranstaltung nicht mutmaßen. Ich hoffe nicht. Heute Abend, am Ende der Veranstaltung wird dazu ein besseres Urteil möglich sein. Bedauerlich ist, dass diese Veranstaltung nicht ein annähernd gleichgewichtiges Forum von Vertretern der DDR und der Bundesrepublik vor 1990 geworden ist. Die insgesamt gut besuchte Veranstaltung ist proportional ungleichgewichtig besetzt. Da wir aber namhafte Vertreter beider Seiten gewinnen konnten, haben wir uns entschieden, die Veranstaltung, deren Zeit sicher gekommen ist, heute durchzuführen. Neben politischen Vorbehalten hat sicher auch der Veranstaltungsort seine Wirkung getan. Pensionierte Vertreter der Bundesrepublik in multilateralen Strukturen vor 1990 haben sich in der Regel in Bonn und Umgebung zur Ruhe gesetzt. Vertreter der ehemaligen DDR eher rund um Berlin und da das Budget der Veranstaltung nur für die Reisekosten von Referenten, nicht aber für alle Veranstaltungsteilnehmer reicht, müssen wir mit diesen Disparitäten leben. Eigentlich müsste eine korrespondierende Veranstaltung in Bonn stattfinden, um einen vollständigeren Blick auf diese 17 Jahre Außenpolitikgeschichte anhand von Akteursberichten zu haben.

Den für die Veranstaltungswerbung attraktiven Aufhänger, dass wir heute annähernd 17 Jahre nach der zu betrachtenden 17-jährigen Politiketappe zusammen kommen, haben wir übrigens nicht ganz wörtlich genommen. Wir nehmen nicht nur diese 17 Jahre, sondern auch die insgesamt wesentlich längere Geschichte des Engagements der beiden deutschen Staaten bei den Vereinten Nationen auszugsweise in den Blick, da insbesondere Mitgliedschaften in den Sonderorganisationen oft schon wesentlich vor 1973 begründet wurden.

Im Namen des Vorstands der DGVN, ganz besonders auch im Namen unseres Vorsitzenden, Herrn Christoph Zöpel, dem dieses Projekt sehr am Herzen gelegen ist, wünsche ich der Veranstaltung einen guten Verlauf.

Grußwort

*Siegfried Bock**

Gern bin ich der Bitte gefolgt, einige Worte der Begrüßung an Sie, die Teilnehmer des Workshops zur Problematik der Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, zu richten. Mein Gruß und Dank gilt den beiden Organisationen, der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und dem Verband für Internationale Politik und Völkerrecht, unter deren Dach unsere Veranstaltung stattfindet und die eine intensive Vorbereitungsarbeit geleistet haben. Mein Gruß und Dank gilt besonders jenen, die sich als Referenten und Träger der Debatte zur Verfügung gestellt haben. Ich denke, dass von der Themenstellung und den Teilnehmern her die Voraussetzungen gegeben sind, Erfahrungen zu vermitteln und neue Erkenntnisse zu gewinnen.

Der Verband für Internationale Politik und Völkerrecht, der in der Wendezeit gegründet wurde, hat in seiner Forschungs- und Vortragstätigkeit der Entwicklung und dem Wirken der UNO stets einen hohen Stellenwert eingeräumt, sieht er doch in ihr jene weltumspannende Organisation, die mehr als jede andere Institution dazu beitragen kann, Frieden und Sicherheit sowie ein gedeihliches Zusammenleben der Staaten zu gewährleisten. Nicht wenige Mitglieder des Verbandes haben im Rahmen der Weltorganisation in Vertretungen der DDR oder als internationale Beamte gearbeitet. Sie sind Zeitzeugen im besten Sinne des Wortes, sie haben auf das Wirken der UNO-Gremien unmittelbar Einfluss genommen, sie wurden in Hauptorgane der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen gewählt und haben dort eine allseits anerkannte Arbeit geleistet.

Wenn sich unser Workshop auch nur mit Teilaspekten der UNO-Entwicklung beschäftigt, der Tätigkeit von zwei ihrer damals 135 Mitglieder, so lässt sich daran sowohl Spezifisches als auch Allgemeines festmachen. Natürlich kann man die Frage stellen, wem und was nutzt es, sich heute mit der Mitgliedschaft von zwei Staaten in der UNO zu beschäftigen, die es in dieser Form schon seit anderthalb Jahrzehnten nicht mehr gibt, wovon der eine untergegangen ist und der andere in der UNO als vereinigtes Deutschland die Nachfolge der beiden deutschen Staaten angetreten hat. Das festzustellen heißt nicht, die Kontinuität des Wirkens der Bundesrepublik Deutschland in der UNO seit 1973 über 1990 hinaus in Abrede zu stellen. Aber mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland hat sich deren Position in der Weltorganisation in wesentlichen Aspekten verändert.

Geschichtsbetrachtung, und um eine solche handelt es sich bei unserem Thema, wird nun einmal festgemacht an bedeutsamen Ereignissen. Die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO 1973 war ein Ereignis, das in seiner Bedeutung über die Aufnahme zweier x-beliebiger Staaten hinausging. Gestatten Sie mir das Erinnern an die Bewertung der Aufnahme der beiden deutschen Staaten mit dem Verweis auf den damaligen Vertreter der USA, Scali, der diesen Vorgang als einen großen symbolischen Akt bezeichnete. Er erklärte: „Die Vereinten Nationen sind über die Jahre von ursprünglich 51 Mitgliedern auf 135 angewachsen. Aber es war ihnen bis heute selbst nicht möglich zu sagen, sich ihrem Ziel der Universalität genähert zu haben. Die Aufnahme der beiden deutschen Staaten bringt die Vereinten Nationen sehr viel näher an dieses Ziel, erhöht die Fähigkeit, in dieser realen Welt zu bestehen, wo wirkliche Entscheidungen getroffen und ausgeführt werden.“

* Prof. Dr. Siegfried Bock ist Ehrenpräsident des Verbands für Internationale Politik und Völkerrecht (VIP).

Ausgehend von der damaligen Kräftekonstellation in der Welt, der festgezurrtten Bipolarität, war die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO Teil des Interessenausgleiches und des internationalen Gleichgewichtes. Diese Mitgliedschaft war ein unverzichtbarer Beitrag zum Übergang zur Entspannungspolitik in Europa. Aus der Sicht von heute sollte es nicht schwer fallen zu erkennen, dass damit jener Weg eingeschlagen wurde, der unter der Bezeichnung "Wandel durch Annäherung" in die Geschichte eingegangen ist. Es ist müßig, im Nachhinein darüber zu richten, ob eine andere Politik den Weg zu politischen Veränderungen hätte abkürzen können. Es hat sich historisch so entwickelt, dass dieser Weg zu jenen friedlichen Veränderungen führte, die sich knapp zwei Jahrzehnte später vollzogen haben.

Die Politik der Entspannung in Europa, die Anfang der 70er Jahre ihren Ausgang nahm, kann man guten Gewissens als europäische Erfolgsgeschichte werten. Wenn diese Periode heute als Modell für die Überwindung anderer Konfliktherde in der Welt bezeichnet wird, dann schließt das auch die Anerkennung des Beitrages ein, den die beiden deutschen Staaten dazu geleistet haben. Schließlich war das der Beitrag von zwei Staaten, die keineswegs freundschaftlich miteinander verbunden waren, die sich in ihren Gesellschaftssystemen und in ihren politischen Positionen unterschieden. Dennoch haben sie sich in grundlegenden Fragen der Entspannungspolitik einigen können. Sie haben in der Weltorganisation Formen des Umgangs miteinander praktiziert, die der Sache dienlich waren. Das hat zu einem erfreulichen Bild des Verhaltens der "Deutschen" in der Welt beigetragen und könnte in anderen Konfliktherden als Modell für den Umgang von Staaten miteinander dienen, die gegensätzliche und unvereinbar scheinende Positionen vertreten.

Zahlreiche Konventionen, die unter dem Dach der UNO entstanden und heute noch gültig sind, sind mit Unterstützung der beiden deutschen Staaten zustande gekommen. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur auf die Seerechtskonvention verweisen, zu deren Ausgestaltung die beiden deutschen Staaten einen entscheidenden Beitrag geleistet haben. So manche Initiativen der beiden deutschen Staaten sind noch heute Teil der Politik der UNO und ihrer Spezialorganisationen. Daran zu erinnern ist legitim.

Für gleichermaßen legitim halte ich den Hinweis, dass – ebenso wie die Existenz der zwei deutschen Staaten – auch ihre Mitgliedschaft in der Weltorganisation Teil der deutschen Nationalgeschichte ist. Ich erkenne keinen nachvollziehbaren Grund, das anders zu sehen. Zumal diese Mitgliedschaft, bei allen kritischen Bemerkungen, die man in einzelnen Aspekten dazu haben kann, in der deutschen Geschichte auf der Habenseite ihren Platz hat.

Die UNO-Problematik hatte in beiden deutschen Staaten über die gesamte Periode der Zweistaatlichkeit hinweg im positiven Sinne einen hohen Stellenwert. Beide Staaten sind ihrer bei der Aufnahme abgegebenen Verpflichtung gerecht geworden, den sich aus der Charta ergebenden Anforderungen zu genügen und einen Beitrag zur Erfüllung der der UNO obliegenden Aufgaben zu leisten. Beide Staaten erlangten durch ihre Mitgliedschaft - ungeachtet der für sie bis zur Vereinigung bestehenden rechtlichen und politischen Einschränkungen - wesentliche Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Diskussion und Lösung globaler und regionaler Probleme.

Die Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in der UNO gereichte beiden Staaten zum Nutzen. Sie übte auch, so meine ich, einen positiven Einfluss auf das bilaterale Verhältnis der beiden Staaten zueinander aus. In der Teilnahme von Vertretern der beiden deutschen Staaten am Workshop drückt sich auch die Bereitschaft aus,

die Haltung jedes der beiden Staaten in ihrer gegenseitigen Bezogenheit zu sehen. Das Verhalten der Vertreter der beiden Staaten erfolgte meines Erachtens nie losgelöst von ihrem gegenseitigen Verhältnis. Heute, nach einem gewissen zeitlichen Abstand, gibt es keinen Grund, diese Bezogenheit zu verneinen oder als Belastung der jeweiligen Haltung zu empfinden.

Die Teilnehmer am Workshop sind in der Regel keine ausgewiesenen Historiker. Aber sie leisten als Zeitzeugen, als damals im Rahmen der Weltorganisation handelnde Personen, einen Beitrag zur Geschichtsaufarbeitung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ich sehe darin auch ein Pilotprojekt für die zukünftige Beschäftigung mit anderen Bereichen der Außenpolitik der deutschen Zweistaatlichkeit in einer bedeutsamen Phase europäischer und Weltpolitik.

Der heutige Workshop bietet Gelegenheit, das Wirken der beiden deutschen Staaten in einigen Bereichen der Weltorganisation darzustellen. Ich verbinde das mit der Hoffnung, auf dieser Grundlage im kommenden Jahr die Debatte dazu fortzusetzen und zu vertiefen.

Es verdient Anerkennung, dass die Referenten sich als Zeitzeugen bereit erklärt haben, ihre meist in langjähriger Arbeit erworbenen Erkenntnisse und Erfahrungen darzulegen und mit dem gebührenden Zeitabstand zu bewerten. Ich bin sicher, dass sie das in der gleichen sachlichen Weise tun werden, in der sie in der Periode der Zweistaatlichkeit in der Weltorganisation miteinander umgegangen sind. Ich hege auch die Hoffnung, dass sich aus dieser Form der Geschichtsbetrachtung Anregungen ergeben, die für die immer bedeutsamer werdende deutsche UNO-Arbeit hilfreich sein können.

Der heutigen Veranstaltung wünsche ich einen interessanten und ergebnisreichen Verlauf.

„The one area where there is a total lack of any common strategy is the one that may well present the greatest danger of all: the area of nuclear weapons.“

UN-Generalsekretär Kofi Annan,
Lecture at Princeton University, 28.11.06, SG/SM/10767

Internationale Abrüstung und die Politik der beiden deutschen Staaten

Hubert Thielicke*

1. Einleitung

Vor etwas mehr als 16 Jahren beendeten die Diplomaten des zweiten deutschen Staates ihre Mitarbeit in den Abrüstungsgremien des UN-Systems. Seither gibt es im ersten Komitee der Generalversammlung, der Genfer Abrüstungskonferenz, der IA-EO und anderen mit globalen Abrüstungsfragen befassten internationalen Organen und Organisationen eine deutsche Delegation und damit auch eine deutsche Position, nachdem 17 Jahre lang teilweise recht beträchtliche Unterschiede zwischen Deutschland Ost und Deutschland West bestanden hatten. Nun mag man sich fragen, warum wir heute diese nun schon ziemlich lange zurückliegenden Vorgänge beraten. Wollen wir die „Schlachten“ von gestern erneut schlagen? Sicher nicht. Aber Geschichtsaufarbeitung kann auch für die Analyse der Gegenwart ganz nützlich sein. Und die gibt, was Rüstungswettlauf bzw. Abrüstungsbemühungen angeht, durchaus nicht Anlass zu Optimismus. So betrugen nach SIPRI-Angaben 2005 die weltweiten Rüstungsausgaben mehr als eine Billion Dollar, haben sich damit in den letzten 10 Jahren um mehr als ein Drittel erhöht. Dieses hohe Niveau hatten sie bereits Ende der 80er Jahre, waren dann nach dem Kalten Krieg beträchtlich gesunken. Das Wett-rüsten unter Nutzung inzwischen immens fortgeschrittener Wissenschaft und Technik wird allerdings heute in der Öffentlichkeit kaum noch wahrgenommen. Die Auseinandersetzungen in Irak und Afghanistan, Nahost-Konflikt, internationaler Terrorismus und andere Entwicklungen überdecken diese gefährliche Tendenz. Zugleich ist die Frage nicht ganz unberechtigt, ob also unsere Bemühungen im Rahmen der UNO in den 70er und 80er Jahren vergebens waren. Wohl kaum. Immerhin gelang es, dem Ost-West-Gegensatz so manche Spitze zu nehmen. Mit der Konvention über das vollständige Verbot der chemischen Waffen von 1992 und dem umfassenden Kernwaffenteststoppvertrag von 1996 wurden diese Bemühungen schließlich gekrönt. In den letzten 10 Jahren kam es allerdings kaum noch zu Fortschritten. Im Gegenteil, in internationalen Gremien herrscht Stillstand, existierende Verträge werden zunehmend ausgehöhlt, das Nichtweiterverbreitungsregime ist gefährdet, nicht zuletzt auch durch mangelnde Anstrengungen der Kernwaffenstaaten, Artikel VI des Kernwaffensperrvertrages zu erfüllen. Man kann dem früheren Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher nur zustimmen, der im Juli 2006 feststellte: „Das Versprechen der Nuklearmächte zu durchgreifender nuklearer Abrüstung wurde nicht eingehalten. Das Teststoppabkommen wurde von wichtigen Staaten nicht ratifiziert. Die Entwicklung neuer Atomwaffen ist in vollem Gange.“⁵ Um das Bild abzurunden, sei noch Außenminister Frank-Walter Steinmeier zitiert, der auf der SPD-Abrüstungskonferenz am 26. Juni 2006 betonte: „Nach den Hochzeiten in den letzten Jahrzehnten ist es um die Rüstungskontrollpolitik ziemlich still geworden. Die Genfer Abrüstungskonfe-

* Dr. Hubert Thielicke war von 1981–1984 stellvertretender Leiter der DDR-Delegation auf der Genfer Abrüstungskonferenz und danach Leiter des Sektors bzw. Referats Abrüstung der Abteilung UNO im Außenministerium der DDR. Von 1989–1990 war er Mitglied der Expertengruppe des UN-Generalsekretärs über die Rolle der UNO bei der Kontrolle.

⁵ Der Tagesspiegel, 04.07.06, S. 6.

renz tritt seit sieben Jahren auf der Stelle. Auf dem letztjährigen VN-Gipfel wurde keine einzige Empfehlung zur weiteren Abrüstung ausgesprochen.“⁶

2. Ein Blick zurück

Blickt man auf die 17 Jahre deutsch-deutscher UN-Mitgliedschaft zurück, so wird deutlich, dass beide Seiten immer darin übereinstimmten, dass die Weltorganisation im Sinne ihres Grundziels – Weltfrieden und internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten – auch zu wirksamen Maßnahmen der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung beitragen muss. Große Unterschiede gab es in der Regel darüber, w a s auf welchem W e g e und mit welchen M i t t e l n erreicht werden sollte. Das war natürlich bedingt durch die Einbindung in die sich gegenüber stehenden Blöcke und nicht zuletzt auch das amerikanisch-sowjetische Verhältnis. Was die DDR betrifft, so lässt sich ihr Herangehen an die internationale Abrüstungsproblematik im UN-Rahmen im Wesentlichen folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die 50er und 60er Jahre waren gekennzeichnet durch das Bestreben, die internationale Anerkennung zu erreichen und auch im UN-System gleichberechtigt mitarbeiten zu können. Dem stand die sog. Hallstein-Doktrin der Bundesrepublik entgegen. Mit Erklärungen zu Grundfragen von Sicherheit und Abrüstung, die mitunter auf recht abenteuerliche Weise in UN-Gremien zirkuliert wurden, versuchte die DDR, sich Gehör zu verschaffen. Gleichzeitig ging es aber auch um handfeste Sicherheitsinteressen. So war aus DDR-Sicht der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen (NPT) durchaus auch ein wichtiges Mittel, um die atomare Bewaffnung der Bundesrepublik zu verhindern und damit auch eine erhöhte nukleare Gefahr in Mitteleuropa abzuwenden. Diesem und anderen internationalen Abkommen wie dem teilweisen Teststopp (1963), dem Weltraumvertrag (1967), dem Meeresbodenvertrag (1971) und der Konvention über das Verbot der biologischen Waffen (1972) trat die DDR sofort bei. Die Unterzeichnung ermöglichte das mit dem teilweisen Teststoppvertrag geschaffene Institut der parallelen Auslegung der Verträge in London, Moskau und Washington.

2. Mit der UN-Mitgliedschaft ergaben sich ab 1973 neue Anforderungen. In der UN-Generalversammlung galt es, Stellung zu beziehen zu grundsätzlichen Fragen der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung bis hin zu den verschiedensten Projekten für kernwaffenfreie und Friedenszonen. Die Genfer Abrüstungskonferenz, in der DDR und Bundesrepublik ab 1975 mitarbeiteten, erforderte die Einarbeitung in die Probleme des umfassenden Teststopps, des Verbots der chemischen Waffen, der Umweltkriegführung und radiologischer Waffen. Mit der aktiven Mitwirkung auf der 1. UN-Sondertagung zur Abrüstung (1978), ein DDR-Vertreter, Walter Krutzsch, leitete z.B. die Arbeitsgruppe für den Teil „Deklaration“ des Schlussdokumentes, deutete sich eine neue Phase an.

3. In den 80er Jahren engagierte sich die DDR-Delegation in New York mit eigenen Resolutionsprojekten zu politischen Grundfragen der Abrüstung, insbesondere auf nuklearem Gebiet. In Genf wurden wesentliche Beiträge zu sachlichen Aspekten des Verbots der chemischen Waffen, des umfassenden Kernwaffenteststopps, der Verhinderung neuer Massenvernichtungswaffen und eines Wettrüstens im Weltraum geleistet. Im Maße der verstärkten Sacharbeit auf der Konferenz ergaben sich auch zunehmend Anknüpfungspunkte an Positionen der anderen Seite.

⁶ SPD, Pressemitteilungen, 26.06.06.

3. Zwei Konzepte

Mit der Mitgliedschaft in UNO, Genfer Abrüstungskonferenz, IAEO und anderen mit Aspekten der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung befassten multilateralen Gremien hatte die DDR ein wichtiges außenpolitisches Ziel erreicht. Nun ging es darum, den Platz auch auszufüllen. Aufgrund der Einbindung in den Warschauer Vertrag, aber auch der Tatsache, dass die DDR die vor allem zur Debatte stehenden ABC-Waffen gar nicht besaß, konnte es eine eigenständige Rolle nicht geben. Alle anstehenden Fragen wurden eng mit der Sowjetunion bzw. auf den entsprechenden Tagungen der sozialistischen Staaten abgestimmt. Im Grunde gab die UdSSR die entsprechenden Positionen vor. Die grundsätzliche Haltung zur Abrüstungsproblematik im UN-System lässt sich kurz folgendermaßen umreißen:

Erstens betrachtete man die UN-Generalversammlung und ihre entsprechenden Organe als wichtige Plattform für die Darstellung der eigenen Politik zu Sicherheit und Abrüstung sowie die politische Auseinandersetzung mit westlichen Positionen.

Zweitens hatten die Verhinderung eines Kernwaffenkrieges und die nukleare Abrüstung eindeutige Priorität.

Drittens sollten die Möglichkeiten des UN-Systems genutzt werden, um entsprechende internationale Maßnahmen zu fördern. Die Genfer Abrüstungskonferenz wurde als geeignetes internationales Gremium für Abrüstungsverhandlungen auf dem Gebiet der Massenvernichtungswaffen angesehen.

Viertens sollte die in der Abrüstungsdiskussion oft gegebene Übereinstimmung mit nichtpaktgebundenen und neutralen Staaten den Druck auf die westliche Staatengruppe erhöhen und dort gewisse Differenzierungen fördern, um den Raum für Verhandlungen zu erweitern. Der Palme-Bericht von 1982 bot gute Anknüpfungsmöglichkeiten für ein solches Vorgehen.

Diese Positionen analysierend, schlussfolgerte Claus Vollers (Auswärtiges Amt) 1990: „In der Abrüstungspolitik führte die östliche Unterstützung des Verlangens der Dritten Welt nach nuklearer Abrüstung im Prinzip zu einer Interessenallianz gegen den Westen, dessen Sicherheitspolitik auf Atomwaffen aufbaut.“⁷ Natürlich wurde eine solche Interessenallianz angestrebt, was aber nur ein Teil der Zielstellung war. Es ging eben vor allem darum, aus eigenem, wohlverstandenen Interesse Schritte zur Verhütung der nuklearen Gefahr zu erreichen und auf diese Weise auch die internationale Sicherheit im Allgemeinen sowie den Nichtweiterverbreitungsvertrag im Besonderen zu stärken.

Bis Ende der 80er Jahre ließen Kalter Krieg, Misstrauen und die damit verbundenen oft diametral entgegen gesetzten Positionen von Sowjetunion und USA weit reichende multilaterale Vereinbarungen nicht zu. In den Abrüstungsdebatten betonten die DDR und die anderen sozialistischen Staaten, dass solche Schritte nur bei Vorhandensein des entsprechenden politischen Willens zustande kommen könnten. Die von westlichen Staaten geforderte Priorität technischer Details lenkte vom eigentlichen Verhandlungsziel ab, diene sozusagen als „Rauchvorhang“ für mangelnden politischen Willen. Sicher spielte bei der anfänglichen Zurückhaltung gegenüber der Erörterung diverser technischer Detailfragen auch der oft zu westlichen Staaten bestehende Nachholbedarf betreffs technischer Expertise eine gewisse Rolle.

⁷ Dr. Claus Vollers, Gemeinsamkeiten und Differenzen in der VN-Politik der beiden deutschen Staaten (Diskussionsbeitrag), in: DGVN, Dokumentationen, Informationen, Meinungen zur Diskussion gestellt, Nr. 33, Dezember 1990, 21.

Eng verbunden damit war auch die sog. Kontrollfrage. Ausgehend vom auf der 1. UN-Sondertagung über Abrüstung bestätigten Grundsatz, dass die Kontrollmaßnahmen vom Verbotsumfang des konkreten Abkommens abhängen, forderte die DDR wie die UdSSR zunächst eine Einigung über das grundsätzliche Verbot. Bei den Kontrollmaßnahmen legte man besonderen Wert auf nationale und hielt sich gegenüber internationalen Kontrollen sehr zurück. Hier spielte sicher die überzogene sowjetische Geheimhaltung, Misstrauen gegenüber den USA und gewiss auch der damit verbundene Unwillen, sich durch internationale Inspektionen in die Karten schauen zu lassen, eine Rolle. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass gerade auch die USA oft die Kontrollfrage nutzten, um die fehlende Bereitschaft zu bestimmten Maßnahmen wie z.B. Kernwaffenteststopp zu bemängeln.

Die internationale Lage in den 80er Jahren erforderte und ermöglichte aber auch eine gewisse Eigenständigkeit der DDR. Als sich infolge der Mittelstreckenproblematik, aber auch der amerikanischen Neutronen- und Binärwaffenpläne die Lage verschärfte, betonte die DDR ihre besonderen Sicherheitsinteressen in Mitteleuropa und setzte sich für entsprechende Maßnahmen zur Abrüstung bei den Kernwaffen und zur Verhütung eines Kernwaffenkrieges ein. Neue Möglichkeiten ergaben sich dank des neuen, bedeutend flexibleren Herangehens der Sowjetunion unter Gorbatschow an die Abrüstung und im Besonderen an ihre Kontrolle. So spielte die DDR in einigen Sachfragen, insbesondere beim Verbot der chemischen Waffen, eine Vorreiterrolle in der östlichen Gruppe.

Die Bundesrepublik konzentrierte sich auf die Erörterung vertrauensbildender Maßnahmen und der konventionellen Abrüstung. Die Genfer Abrüstungskonferenz sei zwar geeignet für CW-Verbot und Teststopp, solle sich aber zunächst mit Details wie den Kontrollfragen befassen. Die Erörterung solcher Fragen wie Abschreckungsdoktrin, Kernwaffenersteinsatz, nukleare Abrüstung in der UNO wurde abgelehnt. Volker Rittberger stellte dazu 1990 fest: „Insgesamt fanden die Aktivitäten der BRD freilich ihre Schranken darin, dass sie mit der NATO-Politik kompatibel zu sein hatten. Sie verweigerte sich daher durchgehend solchen Vorschlägen, die die NATO-Militärdoktrin in Mitleidenschaft gezogen hätten. Dies galt insbesondere für die Beschränkung nuklearer Optionen, z.B. durch einen Ersteinsatzverzicht.“⁸

4. Zu einigen Einzelfragen

4.1. Projekte in der UNO

Die DDR betrachtete UN-Generalversammlung, 1. Komitee, Abrüstungskommission und weitere Organe wie das Komitee über den Indischen Ozean, aber auch die Expertengruppen des UN-Generalsekretärs und die Weltabrüstungskampagne als geeignete Tribüne, um sich als Staat zu präsentieren, dessen Politik mit den Grundzielen der Charta übereinstimmt und der sich für deren Verwirklichung aktiv einsetzt. Das verdeutlichen beispielsweise die seit Anfang der 80er Jahre in der UN-Generalversammlung vorgelegten Resolutionsprojekte zur Kernwaffenabrüstung (ab 1981) und zur Nichterstanwendung von Kernwaffen (ab 1982), die mit großer Mehrheit verabschiedet wurden. Die Resolutionsentwürfe zur nuklearen Abrüstung wurden schließlich von 1986 – 1989 gemeinsam mit nichtpaktgebundenen Staaten eingebracht.

⁸ Prof. Dr. Volker Rittberger, Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, Rückblick und Bilanz, in: Ebenda, S. 12.

Nur knappe Mehrheiten erhielten allerdings Resolutionen, die vor allem spezifische mitteleuropäische Aspekte betrafen wie die Neutronenbombe und chemische Binärwaffen (1982 bis 1985 bzw. 1986). Konsens erzielte schließlich die 1989 von der DDR angeregte Resolution über Wissenschaft und Technik für Abrüstung. Sie wurde von der deutschen Delegation im folgenden Jahr fortgeführt. Zur ebenfalls 1989 initiierten Resolution über defensive Sicherheitsdoktrinen enthielten sich die meisten westlichen Staaten der Stimme. Angemerkt sei, dass auch die Delegation der Bundesrepublik zu letzterem Thema einen Entwurf vorbereitet hatte, ihn aber nicht offiziell einbrachte. Diese Resolutionsprojekte wie auch die Mitarbeit in anderen UN-Abrüstungsgremien verdeutlichten, dass sich die DDR in der Regel in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten befand. Die Bundesrepublik sah sich demgegenüber des Öfteren, bedingt vor allem durch die Rücksichtnahme auf die USA, in einer etwas isolierten Lage.

Eine interessante Rolle spielten UN-Expertenstudien zu Abrüstungsfragen. Waren sie zunächst oft Foren des Vergleichs von Konzeptionen und Positionen, so dienten sie in den 80er Jahren zunehmend auch der Annäherung zu bestimmten Aspekten. Gerade in diesem Zeitraum engagierten sich auch beide deutschen Staaten zunehmend. So wirkte die DDR in acht und die Bundesrepublik in sieben Studien mit, wobei letztere die Studie über vertrauensbildende Maßnahmen initiierte, leitete und ihre Weiterverfolgung betrieb. Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass die DDR wie die Sowjetunion nach anfänglicher Zurückhaltung gegenüber dem Konzept von Transparenz und Vertrauensbildung diese Haltung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre änderte und aktiv auf diesem Gebiet mitarbeitete. Bei einigen sie unmittelbar berührenden Fragen wie konventionellen Waffen oder grundsätzlichen politischen Konzeptionen – z.B. Abschreckung, Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung – beteiligten sich beide Seiten an den entsprechenden Expertengruppen. In anderen war meist nur ein deutscher Staat dabei, interessanterweise die DDR in der Studie über die Rolle der UNO bei der Kontrolle und die Bundesrepublik bei der über kernwaffenfreie Zonen⁹

4.2. Genfer Abrüstungskonferenz

Auf der Genfer Abrüstungskonferenz herrschte aufgrund der allgemeinen politischen Situation bis Mitte der 80er Jahre die politische Auseinandersetzung vor, was teilweise sachliche Erörterungen zu technischen Fragen des Teststopps, der chemischen Waffen und anderen Themen nicht ausschloss. Im Rahmen der Arbeitsteilung in der sozialistischen Gruppe engagierte sich die DDR besonders zu den nuklearen Fragen. So leiteten 1983 ihre Vertreter, die Botschafter Gerhard Herder (Frühjahrssession) und Harald Rose (Sommeression), die Arbeitsgruppe zum Kernwaffenteststop. Vier Jahre später brachte die Delegation im Namen ihrer Gruppe einen von der Sowjetunion erarbeiteten Vertragsentwurf ein. Zunehmende Bedeutung erlangte ab Beginn der 80er Jahre das Verbot der chemischen Waffen. Von Beratungen mit Experten ging es schrittweise über die Erörterungen in Arbeitsgruppen zu Verhandlungen im CW-Komitee. Der Konventionsentwurf der USA von 1984 enthielt interessante Detailvorschläge, aber auch für viele Staaten problematische Kontrollforderungen. Die Schewardnadse-Vorschläge von 1986 brachten neue Bewegung auf diesem Gebiet. Die Delegationen der beiden deutschen Staaten nutzten den neuen Spielraum. Das betraf nicht nur die aktive Mitwirkung im CW-Komitee bis hin zur Leitung von Arbeitsgruppen. Die auf höchster Ebene vereinbarten trilateralen Konsultationen mit der

⁹ S. Übersichtskasten im Anhang dieses Beitrags.

Tschechoslowakei zu Aspekten des Verbots führten im Laufe der Zeit zu einer Annäherung von Standpunkten bis hin zur Übereinstimmung in Sachfragen, die schließlich auch die Unterstützung der jeweiligen Regionalgruppen fanden. Förderlich für die Verhandlungen waren auch sog. Probeinspektionen. Solche Schritte hatte die Bundesrepublik bereits einige Jahre zuvor angeregt und durchgeführt. Sie wurden von der östlichen Gruppe zunächst als Ablenkungsmanöver abgelehnt. Im Zuge des Verhandlungsfortschritts ging die DDR später, sozusagen stellvertretend für die Sowjetunion, darauf ein und führte sie ab 1987 durch, um zur Lösung von Aspekten der Kontrolle der Nichtproduktion chemischer Waffen in der Industrie beizutragen. In der letzten Phase der Verhandlungen lud die DDR die Bundesrepublik zu einer Probeinspektion in einer militärischen Einrichtung ein, um Gerüchten über das Vorhandensein chemischer Waffen auf ihrem Territorium entgegenzutreten. Der von der Delegation der Bundesrepublik Anfang 1990 in Genf vorgelegte Bericht bestätigte, dass es keine chemischen Waffen gab und vereitelte damit Versuche, den Verhandlungserfolg hinauszuzögern. Symptomatisch für das deutsch-deutsche Engagement ist, dass der Vorsitzende des CW-Komitees, der deutsche Botschafter Adolf von Wagner, beim Abschluss der Verhandlungen 1992 die Endfassung der Konvention nicht nur mit den Diplomaten seiner Delegation, sondern auch mit drei Experten aus der ehemaligen DDR fertigstellte: einem Konsultanten und einer Beamtin aus dem UN-Sekretariat sowie einem Wissenschaftler aus der früheren DDR-Delegation.

Viele der bis zur Mitte der 80er Jahre heftig umstrittenen Fragen muten heute an wie der sprichwörtliche „Streit um des Kaisers Bart“, beispielsweise die Frage „*nationale Kontrolle vs. internationale Inspektionen*“. Wie schon erwähnt, waren zunächst internationale Inspektionen zur Abrüstungskontrolle eine Art westliches „Glaubensbekenntnis“, während die sozialistischen Staaten nationale Maßnahmen betonten. Offensichtlich wurde diese Frage während des Kalten Krieges von beiden Seiten ideologisch überfrachtet. Im Zuge der Sachverhandlungen, insbesondere hinsichtlich des CW-Verbots, einigte man sich schließlich, dass beides erforderlich ist: (1) ein nationales Organ für innerstaatliche Überprüfungen, die Sammlung erforderlicher Daten und die Kooperation mit der internationalen Kontrollorganisation, sowie (2) eine internationale Organisation für Inspektionen zur Überwachung der Vernichtung der Waffen und ihrer Nichtproduktion sowie für bestimmte Zweifelsfälle. Konzeptionen für beide Organe legte die DDR-Delegation vor. Schließlich trugen beide deutsche Delegationen in Genf dazu bei, allgemein akzeptable Lösungen zu finden.

4.3. Stärkung des multilateralen Vertragswerks

Von Beginn ihrer UN-Mitgliedschaft an setzten sich DDR und Bundesrepublik für die Erhaltung und eine möglichst universelle Mitgliedschaft der bestehenden multilateralen Verträge ein. Das betraf in erster Linie den *Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen* (NPT). Auf den entsprechenden NPT-Überprüfungskonferenzen betonten beide Delegationen neben der Einhaltung der grundlegenden Verpflichtungen aus den Artikeln I und II vor allem – wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung – den Artikel VI, d.h. die Pflicht der Kernwaffenstaaten zu Verhandlungen über nukleare Abrüstung.

In der DDR erfüllte das Staatliche Komitee für Atomsicherheit und Strahlenschutz die Auflagen als verantwortliches nationales Organ für die Kontrollen nach Artikel III. Zugleich unterstützte es die IAEA durch Schulungen für angehende Inspektoren aus Entwicklungsländern. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten arbeitete die DDR bei internationalen Aktivitäten zur Kontrolle des Exports nuklearer Materialien und Vorrichtun-

gen mit, wie dem Zangger-Komitee der IAEO oder dem Londoner Club der Exportländer von Kernmaterial und Ausrüstungen.

Schließlich sei erwähnt, dass auf Anregung der DDR beide deutsche Staaten auf der 4. NPT-Überprüfungskonferenz im August 1990 eine Erklärung abgaben, in der sie ihren Verzicht auf ABC-Waffen bekräftigten. Sie erklärten, dass sich auch das vereinigte Deutschland an diese Verpflichtung sowie den Nichtweiterverbreitungsvertrag im Besonderen halten werde.¹⁰ Dieses Bekenntnis fand sinngemäß Eingang in Artikel 3 des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (1990).

5. Der menschliche Faktor

Naturgemäß gab es auf einem solch wichtigen Gebiet wie der internationalen Abrüstung für die DDR von der Sowjetunion vorgegebene Positionen. Zugleich spielten hier die beteiligten Menschen eine besondere Rolle. Für sie war es durchaus kein Lippenbekenntnis, die internationalen Bemühungen zur Rüstungsbegrenzung und Abrüstung voranzubringen. Das äußerte sich nicht zuletzt auch in zahlreichen Veröffentlichungen zu diesen Themen sowohl im Lande als auch in UN-Medien. Genannt sei hier nur das von Wissenschaftlern und Experten des MfAA gemeinsam geschriebene Handbuch „Abrüstung und internationale Sicherheit“ (Berlin, 1988). Im Rahmen einer breiten Vortragstätigkeit informierte man über den Stand der internationalen Aktivitäten zur Rüstungsbeschränkung und Abrüstung und stellte sich den Fragen interessierter Kreise der Bevölkerung. Am Rande internationaler Konferenzen gab es Kontakte mit Vertretern der verschiedensten nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), darunter auch aus dem eigenen Land, während in der DDR selbst bestimmte NGOs, darunter aus christlichen Kreisen kommende, aufgrund von Vorgaben aus dem ZK-Apparat nicht erwünscht waren.

Bestimmte Wirkungsmöglichkeiten bot die Übernahme von Konferenzfunktionen. Das wurde genutzt, um als Moderator spezifische Beiträge zu leisten. So setzten sich der Präsident der 3. UN-Sondertagung über Abrüstung, Peter Florin, und sein Stab 1988 buchstäblich bis fünf Minuten nach 12 für einen Erfolg der Tagung ein, leider vergeblich. Als Vorsitzender des 1. Politischen Hauptausschusses der 41. UN-Generalversammlung leitete Botschafter Siegfried Zachmann die Abrüstungsdebatte. Diese Reihe ließe sich fortsetzen. Diplomaten und Wissenschaftler arbeiteten darüber hinaus in verschiedenen UN-Expertengruppen auf dem Abrüstungsgebiet mit. Insgesamt ist festzustellen, dass die Vertreter der DDR trotz des im Vergleich zur Bundesrepublik geringeren politischen, ökonomischen und militärischen Gewichts ihres Landes außerordentlich aktiv auftraten. Wolfgang Kötter und Dieter Weigert hoben zu Recht hervor: „Schließlich gewannen viele Bürger der DDR, ob als offizielle Staatenvertreter, als Mitarbeiter im UN-Sekretariat oder als Experten in multilateralen Arbeitsgremien durch Sachkompetenz und persönliche Integrität Achtung und Autorität auch bei Anhängern gegenteiliger politischer und weltanschaulicher Positionen.“¹¹

6. Einige „Interna“

Die zunehmende Detailarbeit führte dazu, dass sich vor allem in den 80er Jahren die Zusammenarbeit des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten mit dem Verteidigungsministerium, dem Staatlichen Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz, der Akademie der Wissenschaften und schließlich auch dem Ministerium für chemische Industrie entwickelte. So bestanden beim Sektor Abrüstung der UNO-Abteilung Ar-

¹⁰ NPT/CONF. 4/28 vom 23.08.90.

¹¹ Wolfgang Kötter, Dieter Weigert, Nach dem Ende der Teilung, Vereinte Nationen, 4/1990, S. 131.

beitsgruppen zu diversen Sachfragen, wie z.B. dem CW-Verbot, in denen auch namhafte Wissenschaftler mitarbeiteten. Diese Aktivitäten waren innerstaatlich keineswegs immer problemfrei, wie einige Beispiele illustrieren sollen.

Wie schon erwähnt, griff die DDR die Idee von Probeinspektionen zur Kontrolle der Nichtproduktion chemischer Waffen in der Industrie auf. Die erste fand 1987 im Rahmen eines internationalen Pugwash-Seminars im Synthesewerk Schwarzheide statt. Zum Zustandekommen trug nicht zuletzt bei, dass damals Gespräche zwischen SED, SPD und KPC über eine chemiewaffenfreie Zone in Mitteleuropa liefen, weshalb das Projekt die Unterstützung des zuständigen SED-Politbüro-Mitglieds Hermann Axen fand. Gleichzeitig betrachtete man in seinem Bereich aber die Zonenidee als vorrangige und praktikable Maßnahme, während wir in der UNO-Abteilung in Übereinstimmung mit der sowjetischen Seite auf die Genfer Verhandlungen setzten und das Zonenprojekt eher als politisches Mittel ansahen, um die multilateralen Genfer Verhandlungen zu fördern. Das führte zeitweise zu gewisser Kritik von Seiten des ZK-Apparates an unserer Tätigkeit. Der Einsatz für Frieden und Abrüstung war staatsoffizielles Prinzip der DDR. In bestimmtem Widerspruch dazu standen aber die zunehmende innere Militarisierung und die mangelnde Bereitschaft zum offenen Dialog mit verschiedenen, nicht „offiziellen“ Friedensbewegungen. Das verdeutlichte nicht zuletzt die Auseinandersetzung um die im Rahmen kirchlicher Kreise entstandene Bewegung „Schwerter zu Pflugscharen“. Ein wohl weniger bekannter Fall ist das Symbol zur zweiten UN-Abrüstungsdekade. Entsprechend UN-Beschlüssen gab es auch in der DDR eine Ausschreibung für ein UN-Plakat. Aus vielen Beiträgen wurde schließlich ein sehr aussagekräftiger von der Jury der DDR-Liga für die Vereinten Nationen ausgewählt: Ein Mann zerbricht ein Gewehr über seinem Kopf. Der Künstler gewann schließlich den internationalen Wettbewerb. Als man im Zentralkomitee der SED über die Presse darauf aufmerksam wurde, kam sofort die Frage, wie es möglich sei, dass ein solches pazifistisches Plakat aus der DDR nach New York gelangen könne.¹²

Mitunter förderten UN-Beschlüsse auch eine größere Offenheit. Im Vorfeld der UN-Konferenz über die Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie (PUNE), die 1987 in Genf stattfand, waren die Staaten von der UN-Generalversammlung aufgefordert worden, nationale Berichte über ihre nuklearen Aktivitäten zu friedlichen Zwecken vorzulegen. In der DDR unterlag die Thematik bis dahin ziemlicher Geheimhaltung. Der zuständige Bereich des Außenministeriums sowie wissenschaftliche und wirtschaftliche Experten diverser Facheinrichtungen waren daran interessiert, der Konferenz einen aussagekräftigen Bericht vorzulegen. Schließlich wurde mit dem „Rückenwind“ der UN-Resolution ein Politbüro-Beschluss herbeigeführt, auf dessen Basis nach monatelangen Erhebungen ein umfassendes Dokument für die UN-Konferenz entstand.

Eine Schwachstelle bestand in der Behandlung der Abrüstungsfragen im Rahmen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten. Während sich die UNO-Abteilung auf die im UN-System, einschließlich Genfer Abrüstungskonferenz und IAEO, anstehenden Fragen konzentrierte, war die Hauptabteilung Grundsatz und Planung für strategische und europäische Aspekte von Rüstungsbegrenzung und Abrüstung zuständig. Diese Abgrenzung führte mitunter zu Informations- und Reibungsverlusten. Von 1987 – 1989 durch den Sektor Abrüstung der UNO-Abteilung angeregte Diskussionen, die Dinge wie in anderen Außenministerien, z.B. dem Auswärtigen Amt der Bundesrepublik, zusammenzuführen, gingen aus wie das „Hornberger Schießen“.

¹² Bernhard Neugebauer, Zur Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in der UNO, Berlin 2006, S. 32 – 33.

Erst mit der neuen Regierung entstand im Sommer 1990 eine Unterabteilung Abrüstung, was dann allerdings von keinem praktischen Belang mehr war.

7. Miteinander – gegeneinander - nebeneinander?

Diese Frage möchte ich wie folgt zu beantworten versuchen:

Erstens stimmt es sicher, dass es über lange Strecken **kaum Gemeinsamkeiten** zu den auf der Tagesordnung stehenden Fragen gab, wobei beide Seiten eigentlich immer dafür eintraten, das existierende Vertragswerk zu bewahren und zu stärken. Eine gewisse Annäherung trat ab Mitte der 80er Jahre ein, als im Gefolge einer besseren „politischen Großwetterlage“ Sachverhandlungen möglich wurden und eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten zu Tage traten, insbesondere im Hinblick auf das Verbot der chemischen Waffen und zunehmend auch den Teststopp. Gewisser formeller Ausdruck dessen waren die deutsch-deutschen Konsultationen zu UN- und Abrüstungsfragen in Berlin und Bonn sowie die erwähnten Genfer trilateralen Konsultationen zum CW-Verbot. Oft stand man sich näher, als man bis dahin geglaubt hatte.

Zweitens traten die beiden deutschen Staaten ausgehend vom Grundlagenvertrag und dem Willen, die „querelles allemandes“ nicht in die UNO zu tragen, auch in den internationalen Abrüstungsdebatten eigentlich **nicht gegeneinander** auf, wenn man von gelegentlichen kleineren Reibereien und Debatten um grundsätzliche Aspekte der unterschiedlichen Verteidigungsdoktrinen von Warschauer Vertrag und NATO absieht. Für alle offensichtlich waren ihre gegensätzlichen Positionen in vielen Fragen, was sich auch bei den verschiedensten Abstimmungen in der UN-Generalversammlung klar manifestierte. Grundbekenntnis beider Seiten war jedoch, dass von deutschem Boden nie wieder Krieg ausgehen darf.

Drittens agierte man in der Regel **meist nebeneinander**. Jeder vertrat seine Konzeption, die stark von der Vormacht des jeweiligen Bündnisses bestimmt war, und verfolgte seine spezifischen Projekte. Dabei hatte sicher die Bundesrepublik aufgrund ihres wirtschaftlichen und militärischen Potenzials und ihrer Rolle in EG und NATO einen größeren Spielraum als die DDR. Eines war aber auch hier beiden gemeinsam: Jede Seite beobachtete sehr aufmerksam das Auftreten des anderen. Der Publizist Peter Bender stellte 2005 mit Blick auf das Nebeneinander beider deutscher Staaten sehr treffend fest: „Jeder folgte seinen eigenen Grundsätzen und Erfordernissen, aber meist mit einem Blick auf den Konkurrenzstaat, keiner durfte sich eine Blöße geben, jeder wollte – möglichst überall – der Bessere sein“.¹³ Und das galt natürlich auch für die Vereinten Nationen. Es war eben typisch deutsch.

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.10.2005, S. 11.

Anhang: Mitarbeit von Vertretern aus der DDR und der Bundesrepublik in UN-Expertengruppen auf dem Abrüstungsgebiet bis 1990

<u>Expertengruppe</u>	<u>DDR</u>	<u>BRD</u>
Regionale Abrüstung (1979 – 1980)		x
Beziehung zwischen Abrüstung und Entwicklung (1979 – 1981)	x	x
Vertrauensbildende Maßnahmen (1980 – 1981)		x
Institutionelle Regelungen zum Abrüstungsprozess (1980 – 1981)	x	
Konventionelle Abrüstung (1982 – 1984)	x	x
Militärische Forschung und Entwicklung (1983 – 1985)	x	
Kernwaffenfreie Zonen (1984 – 1985)		x
Sicherheitskonzepte (1984 – 1985)	x	
Abschreckung (1985 – 1986)	x	x
Rolle der UNO bei der Kontrolle (1989 – 1990)	x	
Transparenz beim intern. Transfer konventioneller Waffen (1990 – 1991)*	x	x

* DDR-Experte nahm nur 1990 teil.

Im **Beirat des UN-Generalsekretärs für Abrüstungsfragen** arbeitete jeweils ein wissenschaftlicher Experte aus der Bundesrepublik bzw. der DDR mit.

Die Abrüstungspolitik der Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung

*Adolf von Wagner**

Die Abrüstungspolitik der Bundesrepublik Deutschland lässt sich – mit nur geringer Gewaltanwendung – in die vier Jahrzehnte vor der Wiedervereinigung einteilen.

1. In den fünfziger Jahren waren „Rüstungskontrolle und Abrüstung“ Fremdworte im politischen Vokabular der bundesrepublikanischen Politiker. Daran änderte auch der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO am 05.05.1955 nichts, zumal dieser Beitritt mit umfangreichen Rüstungsbeschränkungen für die Bundesrepublik Deutschland (BRD)¹⁴ im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) verbunden war. Im Mai 1955 erwähnte Bundeskanzler (BK) Adenauer im Bundestag zum ersten Mal die Worte „kontrollierte Abrüstung“. Erst zwei Jahre später, 1957, betonte er, die BRD werde sich jedem in den Vereinten Nationen (VN) ausgehandelten Abrüstungsabkommen anschließen. Im Januar 1958 verabschiedete der Bundestag (BT) eine entsprechende EntschlieÙung zur Abrüstung in den Vereinten Nationen. Mehr Abrüstungsaktivität war bis Ende der 50er Jahre nicht zu entdecken. Ohne Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und ohne eigenes Abrüstungspotential war das Bedürfnis, sich in diesem Thema zu engagieren offenbar gering.

2. Diese Passivität änderte sich in den sechziger Jahren. Auf Grund einer Empfehlung der Abrüstungskommission der VN haben die beiden Supermächte USA und UdSSR in Genf einen sog. „Achtzehn Mächte Abrüstungsausschuss“, kurz ENDC, eingesetzt. Dort wurde ab 1962 über ein „Übereinkommen über die Nichtverbreitung von Kernwaffen“, kurz NVV, verhandelt. Die Bundesrepublik Deutschland war nicht Mitglied dieses Ausschusses, wurde später aber – zusammen mit der DDR – Beobachter. Die BRD, die schon beim WEU-Beitritt auf u.a. Kernwaffen endgültig verzichtet hatte, war am NVV aus verschiedenen Gründen interessiert, wobei nur das Anliegen, die im NVV angelegte Diskriminierung der Nicht-Kernwaffen Staaten (NKWS) so gering wie möglich zu halten, d.h. das Abrüstungsversprechen der Kernwaffen Staaten (KWS) einzufordern, direkten Abrüstungsbezug hatte. Ansonsten waren die Sorgen, der NVV könnte die europäische Einigung behindern oder der angestrebten Wiedervereinigung Deutschlands im Wege stehen vorrangig. Ganz wichtig war auch das Anliegen, der NVV dürfe nicht die friedliche Nutzung der Kernenergie und den Technologietransfer in diesem Bereich behindern. Da die VN sich immer wieder, auf Grund der jährlichen ENDC-Berichte mit den Entwicklungen in der ENDC befassten und die Bundesregierung über die amerikanische Regierung ebenfalls über diese Entwicklungen unterrichtet wurde, kann hier – trotz fehlender VN-Mitgliedschaft – der Uranfang bundesdeutscher Rüstungskontrollpolitik in den Vereinten Nationen gesehen werden. Am 21.01.1965 empfiehlt der Bundestag einen Beauftragten der Bundesregierung für Abrüstung und Rüstungskontrolle zu ernennen. Am 14.07.1965 wird Botschafter Schnippenkötter ernannt. Ende 1966 unterrichtet die US-Regierung den deutschen Botschafter in Washington über Art. I und II des NVV. Am 07.04. 1967 richtet die Bundesregierung (BuReg) eine Denkschrift zum NVV an die ENDC: Abrüstungsmassnahmen der KWS, Entspannung, Sicherheit der NKWS, Friedliche Nutzung der Kernenergie, Sicherungsmaßnahmen, Gleichberechtigung aller Vertragsparteien. Am 24.08.1967 legen die USA und die UdSSR gleichlautende Entwürfe

* Dr. Adolf von Wagner war von 1990 bis 1993 Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Abrüstungskonferenz (CD) in Genf.

¹⁴ Diese und weitere Abkürzungen im Redemanuskript wurden im Vortrag vollständig ausgesprochen.

zum NVV in der ENDC vor. Darauf reagiert Außenminister (AM) Brandt am 08.09.1967: Die Regelung der friedlichen Nutzung ist annehmbar, die nukleare Abrüstung ist einseitig und damit unbefriedigend geregelt, inwieweit die europäische Option unbeeinträchtigt bleibt, ist offen. Am 31.10.1967 richtet EURATOM fünf Wünsche zu Art. III NVV an die ENDC: Nur spaltbares Material soll Gegenstand der Sicherungsmaßnahmen sein. Die eigentlichen Sicherungsmaßnahmen solle EURATOM durchführen, die IAEA lediglich verifizieren. Die IAEA solle nicht in EURATOM-Ländern kontrollieren, Lieferung spaltbaren Materials an EURATOM-Länder dürfe nicht behindert werden. Sollte kein EURATOM-IAEO-Abkommen zustande kommen, dürften nicht automatisch IAEA-Kontrollen stattfinden. Am 21.02.1968 äußert sich der BRD-Delegierte im Board of Governors der IAEA zu NVV-Sicherungsmaßnahmen.

Am 9.05.1968 trägt der BRD-VN-Beobachter die deutschen Anliegen zum NVV in einem Brief an den Präsidenten der Generalversammlung (GV) vor. Am 29.08.1968 beginnt in Genf die erste Konferenz der NKWS. AM Brandt und Botschafter Schnippenkötter tragen deutsche Anliegen vor. Auf der Generalkonferenz der IAEA (24. – 30. 09.1968) trägt die BRD-Delegation ebenfalls diese Anliegen vor. Am 19.03.1969 weist AM Brandt auf die Kandidatur der BRD zum Beitritt zur ENDC hin. Am 28.11.1969 unterzeichnet die BRD den Nichtverbreitungsvertrag und übergibt dabei den drei Depositaren eine interpretative Note, die ihr Verständnis des Vertrages enthält. Der NVV tritt für die BRD am 02.05.1975 in Kraft. Mit dem Ende der Verhandlungen über den NVV im Sommer 1963 und der politischen Entscheidung Ende der sechziger Jahre, ihm beizutreten, konnte sich das rüstungskontrollpolitische Interesse der BRD auch anderen Themen zuwenden. Am 22.01.1964 tritt die BRD dem Moskauer Atomversuchsabkommen bei, das allerdings keinen direkten Bezug zu den VN hat, dort aber häufig behandelt wird. Am 27.01.1967 unterzeichnet die BRD den vom Weltraumausschuss der VN ausgehandelten Weltraumvertrag, der die Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Weltraum untersagt.

3. Am 12.09.1969 richtet die BRD ein Memorandum zu B- und C-Waffen an den VN-Generalsekretär und die VN-Mitgliedsstaaten. Dieses Memorandum läutet praktisch die siebziger Jahre ein, in denen die BRD sich verstärkt um die Verhandlungen zum Verbot dieser Waffen bemühte. Die praktische Durchführung der Forderungen des NVV und auch andere Abrüstungsthemen spielten weiterhin eine Rolle. Wichtigstes Ereignis dieses Dezenniums ist jedoch der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen am 18. September 1973, der am 04.03.1975 auch den Beitritt zum Genfer Abrüstungsausschuss, der jetzt CCD heißt, eröffnete. Am 17.02.1970 legt die BuReg der CCD und den Mitgliedern der VN ein Arbeitspapier zu B- und C-Waffen vor. Im Dezember 1970 nimmt AM Scheel zu einem Bericht des VNGS über B- und C-Waffen Stellung. Am 10.04.1972 unterzeichnet die BRD die B-Waffenkonvention, die am 26.03.1975 in Kraft tritt. Die Bemühungen um eine C-Waffenkonvention werden dadurch verstärkt. Alle BRD-Interventionen durch BK, AM etc. nehmen auch zu der CW-Problematik Stellung. Daneben tauchen aber auch neue Themen auf, die die bundesdeutsche Abrüstungspolitik in den VN bestimmen: Am 10.04.1971 unterzeichnet die BRD den Meeresbodenvertrag, der die Nutzung des Meeresbodens auf ausschließlich friedliche Zwecke beschränkt. Am 05.04.1973 unterzeichnen EURATOM, die IAEA und die EURATOM-Mitgliedstaaten das Verifikationsabkommen zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen nach dem NVV. Dieser tritt am 17.02.1977 in Kraft. Im NVV-Kontext spielen sog. friedliche Kernsprengungen eine wachsende Rolle, die einige der zulässigen friedlichen Nutzung zurechnen wollten. Kernwaffenfreie Zonen wurden ein Thema, nachdem eine solche Zone für Europa vorgeschlagen worden war (u.a. vom polnischen AM Rapatcki). Auch der Ruf nach einem umfassenden Teststopp-Abkommen wurde lauter, nach-

dem sich herausgestellt hatte, dass das Verbot von Nukleartests in der Atmosphäre unzulänglich war. An den Überprüfungskonferenzen zum NVV 1975, 1980, 1985 usw. sowie an den Sondergeneralversammlungen zur Abrüstung ab 1977 nimmt die BuReg stets auf AM-Ebene teil. Gegen Ende der siebziger Jahre treten vertrauensbildende Maßnahmen als Begleiterscheinungen von Abrüstung und Rüstungskontrolle in den Vordergrund der rüstungskontrollpolitischen Vorstellungen der BRD. Um Vertrauen in ein umfassendes Verbot von Kernversuchen herzustellen, bietet die BRD Know-How zur seismischen Verifikation an. Außerdem empfiehlt ein Bericht der BuReg an den VNGS - die *Einrichtung heißer Drähte*, - die *Ankündigung von Manövern*, - die *Zulassung von Manöverbeobachtern*, - die *Ankündigung größerer militärischer Bewegungen*, - die *Hilfe bei Naturkatastrophen*, - *Informationen über Militärbudgets*. Weitere Themen, die die bundesdeutsche Abrüstungspolitik in den VN in den siebziger Jahren beschäftigten, waren - das Übereinkommen über das Verbot militärischer oder anderer feindseliger Nutzung von Umwelt verändernden Techniken (ENMOD), von der BRD am 18.05.1977 unterzeichnet, - ein Übereinkommen über das Verbot radiologischer Waffen, das noch immer unvollendet ist, - ein Übereinkommen über das Verbot und die Einschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die unnötige Leiden verursachen, das die BRD am 10.04.1981 unterzeichnet.

4. In den achtziger Jahren wurden alle unvollendeten Themen durch die BuReg in den verschiedenen Gremien der VN weiterbehandelt, wobei auffällt, dass der Ton der Auseinandersetzung schärfer und gereizter wird, trotz all der Entspannungsbestrebungen in anderen Bereichen. Möglicherweise beruht diese auf beiden Seiten feststellbare Gereiztheit einerseits auf der Mittelstreckenrüstung der UdSSR und andererseits auf dem Doppelbeschluss der NATO. Beides wird in den Interventionen polemisch und propagandistisch aufgegriffen: Vom 11. 08. bis 07. 09. 1980 tagt die II. Überprüfungskonferenz zum NVV, die erstmals ohne Schlussdokument zu Ende geht. Am 20.10.1980 thematisiert der BRD Delegationsleiter der CD vor dem 1. Ausschuss der VNGV u.a. den Doppelbeschluss der NATO. Ab 1981 wird ein „Umfassendes Abrüstungsprogramm“ (CPD) meist nur polemisch in den VN-Gremien diskutiert. Am 26.03.1981 gibt es eine BRD-SU Polemik in der CD zum Doppelbeschluss. Auf der II. SonderGV zur Abrüstung vom 07.06. bis 10.07.1982 wird weiter polemisiert. Ab der zweiten Hälfte 1982 ist die Verhinderung eines Nuklearkrieges ein häufiges propagandistisches Thema in den VN-Gremien. Am 03.03., 10./15.03. und am 29.03. wird darüber in der CD polemisiert (BRD – DDR, BRD – SU). Am 21.10.1983 findet die Polemik mit der SU vor dem 1. Ausschuss der VNGV statt. Am 06.08.1987 wird der Streit um die Nachrüstung in der CD mit AM Schewardnaze ausgetragen. Außer der bundesdeutschen Ratifizierung am 07.04. bzw. 25.05.1983 des B-Waffen Übereinkommens und des VN Umweltübereinkommens (ENMOD), die beide viel früher ausgehandelt worden waren, sind – wohl wegen der schlechten Stimmung in den verschiedenen Abrüstungsgremien – in den achtziger Jahren keine konstruktiven bundesdeutschen rüstungskontrollpolitischen Initiativen und insgesamt keinerlei Abrüstungsfortschritte feststellbar.

Eindrücke von einer Mitgliedschaft der DDR in der UN-Menschenrechtskommission

*Hermann Klenner**

Vorab: Eigentlich müsste hier Bernd Graefrath, weiland Völkerrechtsprofessor an Berlins Humboldt-Universität und später an der Akademie der Wissenschaften der DDR, sprechen, der seit 1976 die Interessen der DDR im Internationalen Menschenrechtskomitee wahrnahm und von 1986 bis 1991 in der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen mitwirkte. Er ist im Januar 2006 verstorben, und mir, als seinem Freund seit fünfzig Jahren, fiel die traurige Aufgabe zu, einen Nachruf auf ihn zu verfassen. Er ist im ICARUS, Jg. 12, Heft 2, S. 31-32, veröffentlicht worden. Was nun mich betrifft, so habe ich nur drei Jahre lang, von 1984 bis 1986, an den Beratungen und Abstimmungen der UN-Menschenrechtskommission teilgenommen, zu deren Mitglied im zehnten Jahr ihrer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen die DDR erstmals gewählt worden war. Meine eigenen internationalen Erfahrungen lagen bis dahin ausschließlich auf wissenschaftlichen Gebiet: Ich war 1967 in das Präsidium der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie (IVR) auf Vorschlag ihres damaligen italienischen Präsidenten Passarin D'Entreves (übrigens mit der Mehrzahl der Stimmen meiner westdeutschen Fachkollegen) gewählt worden, und die Zusammenarbeit zwischen dem jeweiligen west-deutschen Präsidiumsmitglied und mir war von beiderseitiger Kooperationswilligkeit im Interesse der Produktivität auf den Weltkongressen der IVR geprägt. Meine Annahme, mit vergleichbaren Methoden innerhalb der aufwendigen Vorbereitungen für die Beratungen der UN-Menschenrechtskommission auch eine gewisse Art von Gemeinsamkeit zwischen z.B. Dr. Jäger als dem Vertreter der BRD und mir als dem Vertreter der DDR herbeiführen zu können, erwiesen sich als illusionär. Andererseits vermieden wir wenigstens in Genf einen Schlagabtausch, der dem Anliegen der Menschenrechte gewiss nicht förderlich gewesen wäre. Insofern kann ich die Einschätzung „Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander“ nur bestätigen.

1. Die DDR war in den Jahren 1984 bis 1986 ordentliches Mitglied der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen. Die Wahl in das UN-Gremium erfolgte auf der Basis des nach geografischen Gesichtspunkten praktizierten Rotationsverfahren der Regionalgruppen aus der osteuropäischen Staatengruppe. Der Autor des Beitrags war in dieser Qualität Vertreter seines Staates, hat in seinen Bewertungen und Publikationen des Wirkens der Menschenrechtskommission stets seine persönliche Meinung kundgetan.

2. Gleich zu Beginn sei eine – in den weiteren Ausführungen zu belegende – Gesamteinschätzung gewagt: In einer schwierigen Zeit hat die MRK im Ergebnis erbitterter, aber letztlich doch zumeist produktiver Debatten – alles in allem – eine positive Arbeit geleistet. Sie widersetzte sich erfolgreich den Versuchen, ein mit Apartheidpraxis (im Süden Afrikas) und Aggressionspolitik (im Nahen Osten) vereinbares USA-Menschenrechtskonzept als völkerrechtsgemäß zu bestätigen. Stattdessen hat – bis auf zwei, drei Ausnahmen – die deutliche, teilweise übergroße Mehrheit innerhalb der MRK die bereits früher erarbeiteten progressiven Positionen bestätigen oder ausbauen können. Zur Aufgabenstellung und Arbeitsweise dieser MRK in den 80ziger Jahren im Organisationssystem der Vereinten Nationen sei folgendes vorangestellt. Es bestand nämlich eine erhebliche Differenz zwischen der voreiligen Be-

* Prof. Dr. Hermann Klenner nahm von 1984 bis 1986 für die DDR an den Beratungen und Abstimmungen der UN-Menschenrechtskommission teil.

reitschaft gewisser meinungsmanipulierender Massenmedien, nach ihrem Eigennutz die Ergebnisse der MRK-Tagungen selektiv zu propagieren, und dem tatsächlichen Stellenwert, der den Verlautbarungen der MRK – seien es Stellungnahmen ihrer Mitglieder, seien es Beschlüsse oder Entscheidungen der Kommission – zukommt. Menschenrechte sind jedoch eine zu bedeutsame Materie, und die MRK ist ein zu ernsthaftes Gremium, als dass man sie dazu missbrauchen dürfte, sensationsgierigen Boulevard-Blättern als Lieferant für Schlagzeilen zu dienen. Außerdem lassen sich die Handlungen und Unterlassungen eines zwischenstaatlichen Organs gleich welcher Ebene nur recht subjektivistisch bewerten, wenn man sich nicht zuvor eines objektiven Maßstabs vergewissert hat. Dieser Maßstab ist im MRK in den normativen Fixierungen des Völkerrechts der Gegenwart, vor allem aber in den Anforderungen zu finden, die vom Prozess der internationalen Gesellschaftsentwicklung heutzutage an internationale Staatenorgane gestellt sind. Diese Anforderungen artikulieren sich in den Befürchtungen und Hoffnungen der Völker überall in der Welt.

3. Zu den Hauptorganen der Vereinten Nationen gehörte gemäß Artikel 7 der UN-Charta neben der Vollversammlung, dem Sicherheitsrat, dem Sekretariat und dem Internationalen Gerichtshof auch der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Zu den in den Artikeln 55 und 62 der UN-Charta genannten, sich in die zentrale Aufgabenstellung der Vereinten Nationen – die Sicherung des Weltfriedens – einordnenden Funktionen des ECOSOC gehört es, zur internationalen Zusammenarbeit auf sozialem Gebiet auch dadurch beizutragen, dass er Studien, Berichte, Empfehlungen, Konventionsentwürfe und Konferenzen mit dem Ziel vorbereiten kann, die Achtung und Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern. Um seiner Verantwortung gerecht werden zu können, ist der ECOSOC befugt (UN-Charta, Artikel 68), Regional- und Funktionalkommissionen einzusetzen. Zu den gebildeten sechs Funktionalkommissionen des ECOSOC gehört die Menschenrechtskommission, die seit 1947 regelmäßig getagt hat. Die MRK setzt sich seit 1979 aus 43 Repräsentanten von UN-Mitgliedstaaten zusammen, die wiederum vom ECOSOC für jeweils drei Jahre auf der Grundlage eines politisch-geographischen Verteilungsschlüssels gewählt werden: 11 Mitglieder aus afrikanischen, 9 aus asiatischen, 8 aus lateinamerikanischen, 10 aus westeuropäischen und anderen sowie 5 aus osteuropäischen Staaten. Die MRK tagte üblicherweise im Februar/März jedes Jahr am Genfer Sitz der Vereinten Nationen. Außer den allein stimmberechtigten Repräsentanten der 43 Mitgliedstaaten (und deren beliebig vielen Beratern) nehmen an den Tagungen als prinzipiell redeberechtigte Beobachter die Vertreter anderer Staaten (ob UN-Mitglied oder nicht) aber auch von UN-Spezialorganisationen, von regionalen zwischenstaatlichen Organisationen, von Nationalen Befreiungsbewegungen und von nichtstaatlichen Organisationen mit Konsultativstatus teil. Die Beratungen verliefen nach den Verfahrensregeln für Funktionalkommissionen des ECOSOC. Auf jeder Tagung werden ein Vorsitzender, seine drei Stellvertreter und ein Berichterstatter gewählt. Jede Tagung entscheidet auf der Grundlage eines ihr von der vorangegangenen Tagung vorgelegten Entwurfes über ihre endgültige Tagesordnung, die dann im Verlauf von sechs Wochen in etwa sechzig Sitzungen „abgearbeitet“ wird. Im allgemeinen finden täglich zwei Sitzungen statt. In Konsultationen mit dem UN-Generalsekretär ist die MRK berechtigt, aus ihren Reihen und begrenzt auf die jeweilige Tagungsdauer Komitees und Arbeitsgruppen zu bilden und sie zu beauftragen, anstehende Probleme zu untersuchen und ihr darüber zu berichten. Mit Zustimmung des ECOSOC und in Übereinstimmung mit dem Generalsekretär dürfen solche Arbeitsgruppen und Komitees auch ermächtigt werden, außerhalb der Kommissionstagung ihre Sitzungen abzuhalten. Mit Billigung des ECOSOC kann die MRK Untersuchungskommissionen mit von ihr festgelegter Zusammensetzung und Aufgabenstellung bilden. Ferner hat die MRK die Möglichkeit, Spezialberichterstatter zur Untersu-

chung von Sachverhalten und zur Berichterstattung darüber zu ernennen. Der MRK stehen die Übersetzungs-, Druck-, Vervielfältigungs- und Archivdienste eine UN-Sekretariatsbereiches, dem Menschenrechtszentrum, zur Verfügung, dessen Direktor als Repräsentant des UN-Generalsekretärs fungiert, also schriftliche oder mündliche Stellungnahmen abgibt, die einzelnen Tagesordnungspunkte einführt, die finanziellen Folgen eventueller Beschlüsse unterbreitet und das Sekretariatspersonal anleitet. Die Beratungen der MRK sind mit speziell zu beschließenden Ausnahmen öffentlich. Offizielle Sprachen sind Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch. Substantielle Grundlage für den Beratungsinhalt können sein: Noten des UN-Generalsekretärs; Schreiben von Staatsvertretern; Berichte und Vorschläge von Komitees, Arbeitsgruppen, Unterkommissionen, Experten und Spezialberichterstattern; Schriftliche Erklärungen von nichtstaatlichen Organisationen. Die Kommissionsmitglieder können zu den einzelnen Tagesordnungspunkten Stellungnahmen abgeben sowie Vorschläge unterbreiten und Anträge stellen, die entweder mit einfacher Mehrheit (durch Handzeichen bzw. durch Namensaufruf) oder aber ohne Abstimmung als Resolutionen bzw. Entscheidungen angenommen bzw. abgelehnt werden. Verlauf und Ergebnisse der jeweiligen Tagung der MRK werden protokolliert. Über jede Sitzung wird ein vollständiges Protokoll angefertigt. Kurzprotokolle der öffentlichen Sitzungen werden jedem Teilnehmer, allen UN-Mitgliedern und Spezialorganisationen, Kurzprotokolle der nichtöffentlichen Sitzungen hingegen lediglich deren Teilnehmern ausgehändigt. Der gedruckte Bericht über die gesamte MRK-Tagung enthält a) Resolutions- und Entscheidungsentwürfe, die dem ECOSOC, dessen Hilfsorgan die MRK ja ist, zur Annahme empfohlen werden; b) die von der MRK angenommenen Resolutionen und Entscheidungen; c) die wesentlichen Strukturelemente der einzelnen Tagungsordnungspunkte, also: Auf welchen Sitzungen sie beraten wurde. Welche schriftlichen Dokumente den Beratungen zugrunde lagen. Welche Mitglieder und Beobachter Stellungnahmen und Erklärungen abgegeben oder Resolutionentwürfe eingebracht haben. Welche Abstimmungsergebnisse erreicht wurden, bei Abstimmungen durch Namensaufruf also auch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitgliedsstaaten; die Symbole aller für die einzelnen Tagungsordnungspunkte sachdienlichen Dokumente (Berichte, schriftliche Stellungnahmen, Noten, Briefe, Resolutionsentwürfe, Ergänzungsanträge, finanzielle Folgen und Kurzprotokolle); d) ein Teilnehmerverzeichnis; e) eine Liste aller vom Sekretariat herausgegebener Dokumente; f) den Entwurf einer vorläufigen Tagesordnung für die nächste Sitzung der MRK. Wenn auch die voranstehenden normativen Rahmenbedingungen den Inhalt der Kommissionstätigkeit nicht determinieren, so kann ohne ihre Kenntnis weder der eigene Beitrag zur Aufgabenerfüllung der MRK von ihren Mitgliedern geleistet noch kann verstanden werden, was die MRK zu bewirken vermag und was man von ihr gar nicht erst erwarten darf. Um es von Anfang an und unmissverständlich zu sagen: Die MRK ist kein überstaatliches, neutralisierendes Organ, sondern ein zwischenstaatliches Diskussionsforum, dessen Ergebnisse vor allem die Tätigkeit eines Hauptorgans der Vereinten Nationen, nämlich des ECOSOC, unterstützen sollen. Die Verlautbarungen der MRK, auch ihre Resolutionen, sind kein kontraktuelles, erst recht kein zwingendes Völkerrecht, wohl aber ein relativ eigenständiges Moment im Herausbildungs- und Interpretationsprozess der normativen Widerspiegelung und Beeinflussung von internationalen Beziehungen, um im Interesse friedlicher Koexistenz der Staaten und freundschaftlicher Zusammenarbeit der Völker die Achtung und Wahrung der Menschenrechte zu fördern. Die ohnehin ja nach Interessenslage dosiert wird, gibt also nur einen bescheidenden Part ab im Chor.

4. In den drei Jahren ihrer Mitgliedschaft hat die DDR zu den Tagesordnungspunkten inhaltliche Beiträge geleistet, ohne jedoch in signifikanter Weise hervortreten. Nehmen wir die 40. Tagung der MRK. Die Beratungen der 40. Tagung der MRK ha-

ben sich im Großen und Ganzen in den qualitativen und quantitativen Rahmen bewegt, der auch für die vorangegangenen Tagungen charakteristisch war. Um ein Pauschalurteil voranzustellen: Es ist weder den Vereinigten Staaten von Amerika und den sie direkt oder indirekt unterstützenden Mitgliedern der MRK gelungen, ihre Politik innerhalb der MRK durchzusetzen, noch war den anderen Kräften ein endgültiger Erfolg beschieden. Letzteres in der damaligen Situation zu erwarten, wäre ohnehin illusionär. Es muss aber schon deswegen offen ausgesprochen werden, weil sonst Resignationen darüber kaum zu vermeiden sind, dass die MRK (wie die UN-Versammlung auch) Jahr für Jahr die schönsten Resolutionen zum Beispiel gegen die menschenrechtsfeindliche Praxis des südafrikanischen Apartheidregimes mit überwältigender Stimmenmehrheit annahm, die führenden kapitalistischen Industrienationen aber nicht daran dachten, ihre Kollaboration mit den Rassisten Südafrikas einzustellen. Auch lange Wege beginnen mit einem Schritt, wie man weiß, und keinen größeren Gefallen könnte man den systematischen Menschenrechtsverletzungen erweisen, als vor ihrer Unverfrorenheit deshalb zu kapitulieren, weil die Vernunft auf sie keinen allzu großen Eindruck macht. Der Umfang der von der 40. MRK-Tagung geleisteten Arbeit, es waren 26 Tagesordnungspunkte zu absolvieren, lässt sich vielleicht am ehesten daran messen, dass (erstmal in der Geschichte der MRK) die Zahl der zur Beratung anstehenden Resolutionsentwürfe mehr als einhundert betrug. Nach zum Teil stürmischen Debatten wurden 36 Resolutionen ohne Abstimmung, 27 Resolutionen nach Abstimmung (davon 10 durch Handzeichen, 17 durch Namensaufruf), insgesamt also 63 Resolutionen angenommen. Gemäß dem eindeutigen Auftrag der Vollversammlungsresolution 32/130 vom 16. Dezember 1977, innerhalb des Systems der Vereinten Nationen jene Menschenrechtsprobleme mit Vorrang zu behandeln, die durch massenhafte und flagrante Verletzung der Menschenrechte von Völkern und Personen in Situationen entstehen, die durch Rassismus, Kolonialismus, Fremdherrschaft, Okkupation, durch Aggression und Drohungen gegen die nationale Souveränität und territoriale Integrität sowie durch Nichtanerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker verursacht sind, hat sich die MRK mit den damals gefährlichsten internationalen Spannungsherden beschäftigt: a) mit dem Nahen Osten, b) mit dem Süden Afrikas, c) mit Mittelamerika und Chile. Gerade in diesen Regionen zeigte sich übrigens der Zusammenhang von systematischen Menschenrechtsverletzungen und Friedensgefährdung derart deutlich, dass die von einigen Vertretern verschiedentlich vorgetragene Meinung, Friedenserhaltung sei kein möglicher Gegenstand von Menschenrechtsverwirklichung, nicht nur falsch ist, sondern auch unglaublich.

5. Im Verlaufe der Erörterung von Menschenrechtsproblemen spielten in den 80er Jahren einige problematische Aspekte eine Rolle. Ganz offensichtlich hatten verschiedene Mitglieder der MRK gewisse Schwierigkeiten, sich des Inhalts des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu vergewissern (in beiden Menschenrechtskonventionen von 1966 jeweils im Artikel 1 als erstes der Menschenrechte genannt und als einzige zugleich allgemeinverbindliche Völkerrechtsnorm) und die Unteilbarkeit der Menschenrechte gebührend zu berücksichtigen. Es handelt sich hier keineswegs um ein Katalogisierungsproblem oder um eines von bloß akademischem Interesse. Es geht vielmehr um die zugleich historische wie aktuelle Substanz der Menschenrechte. Exemplarisch wurde das bei der Beratung des Zusammenhangs von Menschenrechten und wissenschaftlich-technischen Entwicklungen deutlich, in deren Ergebnis schließlich die Resolutionen 1984/27-30 und 47 angenommen wurden, und zwar teilweise nach erbitterten Debatten. Zwar hat sich die Erkenntnis nunmehr durchgesetzt, dass die Auswirkungen der wissenschaftlich-technischen Entwicklung auf die Menschenrechte sowohl nützliche als auch schädliche Aspekte haben und deshalb in ihrer Gesamtheit untersucht werden müssen (so Resolution 1984/27, angenommen

ohne Abstimmung), aber schon weit weniger war anerkannt, dass der wissenschaftlich-technische Fortschritt (negative und positive) Auswirkungen sowohl auf die politischen wie auf die ökonomisch-kulturellen Menschenrechte hat. Man kann nicht nur im Auge haben, dass die Errungenschaften moderner Technik noch raffiniertere Eingriffe in das Privatleben des Einzelnen oder die weitere Brutalisierung von Folterpraktiken ermöglichen. Es gilt vielmehr, auch Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, dass unter bestimmten sozialen Voraussetzungen moderne Technik Arbeitslosigkeit produzieren oder intelligenzintensive Arbeitsplätze wegzurationalisieren hilft. Dies zu übersehen, heißt auf einem Auge blind zu sein und bei der Unteilbarkeit der Menschenrechte deren Gesamtniveau zu destruieren. Vor allem aber demonstrierte das Abstimmungsverhalten der kapitalistischen Länder bei den Resolutionsentwürfen, in denen der Zusammenhang zwischen wissenschaftlich-technischer Entwicklung und Kriegsgefahr in den Mittelpunkt gerückt worden war, ein völliges Unverständnis für die schlichte Tatsache, dass das Selbstbestimmungsrecht des einen Volkes das der anderen bedingt und voraussetzt, so wie das Menschenrecht des einen Individuums das seiner Mitmenschen auch, dass also das Recht auf ein Leben in Frieden von allerhöchstem Menschenrechtsrang ist. Das kommt in den Resolutionen 1984/28 und 29 unmissverständlich zum Ausdruck, in denen die MRK

- bekräftigt, dass alle Völker und alle Menschen ein Recht auf Leben haben, und dass die Gewährleistung dieses Grundrechts eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrnehmung aller ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte sowie aller Bürgerrechte und politischen Rechte ist;
- das dringende Erfordernis für die internationale Gemeinschaft betont, jede Anstrengung zu unternehmen, um den Frieden zu stärken, die wachsende Gefahr eines Krieges, besonders eines Nuklearkrieges zu bannen, das Wettrüsten zu stoppen und allgemeine und vollständige Abrüstung bei wirksamer internationaler Kontrolle zu erreichen;
- betont, dass praktische Abrüstungsmaßnahmen von höchster Bedeutung für die Freisetzung zusätzlicher Ressourcen sind, die für die soziale und ökonomische Entwicklung verwendet werden könnten, besonders zum Nutzen der Entwicklungsländer;
- alle Staaten erneut auffordert, wirksame Maßnahmen zu unternehmen zwecks Verbot jeder Kriegspropaganda sowie aller Doktrinen und Konzepte, die den Ersteinsatz von Kernwaffen „legitimieren“.

Dieser Resolutionsentwurf führte damals zu erheblichen Ost-West-Auseinandersetzungen. Der Resolutionsentwurf war von der Überlegung ausgegangen, dass es für kein Volk in der Welt eine wichtigere Frage gibt als die der Erhaltung des Friedens und der Gewährleistung des Grundrechts jedes Menschen, nämlich des Rechts auf Leben. Die USA (die in erster Linie den Resolutionsentwurf überhaupt aus dem Verkehr zu ziehen beantragten!), Kanada, Frankreich, BRD, Italien, Niederlande, Spanien und Großbritannien haben nicht nur die Zustimmung verweigert. Sie haben dagegen gestimmt. Um dieses Verhalten gebührend einzuordnen, darf das logische Experiment empfohlen werden, die vorstehend wiedergegebenen vier Forderungsinhalte der Resolutionen 1984/28 und 29 durch ihr Negat zu ersetzen.

6. Schon in der Zeit der DDR-Mitgliedschaft war aus den eigenen Praxiserfahrungen zu erkennen, dass das Mandat der Menschenrechtskommission umstritten war. Die MRK, die selbst bloß ein Hilfsorgan (des ECOSOC) ist, lief Gefahr, sich in den Dauerzustand einer Überforderung zu bringen, und zwar nicht nur mit einer überladenen Tagesordnung, sondern auch mit den von ihr geschaffenen Hilfsorganen, so den unterschiedlichen Arbeitsgruppen, bestehend aus Sachverständigen oder Kommissi-

onsmitgliedern oder Regierungsexperten, den informellen Arbeitsgruppen, die für alle Kommissionsmitglieder offen sind, den Spezialberichterstatlern, der sich von ihrem Ursprungsauftrag teilweise verselbständigenden Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz der Minderheiten mit wiederum eigenen Hilfsorganen und dem damit verbundenen Produktionsausstoß von Berichten, Expertisen, Beschlüsse und Entscheidungen. Unter solchen Bedingungen war auch die Gefahr des Missbrauchs der MRK nicht von der Hand zu weisen, zumal in Zeiten, in denen ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates das Menschenrechtsinstrumentarium als Alternative zu einer Koexistenz- oder wenigstens Détente politik seit Jahren in Einsatz brachte. Die Lösung dieses Dilemmas war nicht die Verlängerung der Tagungsdauer. Eine damit zwangsläufig verbundene Professionalisierung der Arbeit in der Menschenrechtskommission hätte die Widersprüche nur potenziert. Schon eher erscheint eine Konzentration der Tätigkeit und damit verbunden eine Reduktion des Aufwands angebracht zu sein. Dass das nur über eine Besinnung auf den eigentlichen Stellenwert der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen und dem Völkerrecht der Gegenwart möglich wird, leuchtet ein. Auf einen Aspekt der damaligen Tätigkeit der MRK sollte noch verwiesen werden. Die in der MRK-Resolution 1984/42 (ohne Abstimmung angenommen, wobei freilich die USA erklärten, sie hätten, wäre abgestimmt worden, mit Nein gestimmt !) beschlossenen Maßnahmen gegen nazistische, faschistische oder neofaschistische Ideologien und Praktiken forderten geradezu zu einer Rückbesinnung auf: Die 1985 zu gedenkende Beendigung des zweiten Weltkrieges, der zu feiernde Sieg der Völker der Anti-Hitler-Koalition über den deutschen Faschismus und seiner Verbündeten war die Grundsteinlegung der Vereinten Nationen. Zu den Gründungsprinzipien dieser Weltorganisation gehört der Antifaschismus ohne Antikommunismus, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und der Menschen. Über die Konsequenzen dieses historischen Ansatzes – dem Ronald Reagans „Communism is the focus of evil in the modern world“ antagonistisch entgegenstand – über eine kooperative Menschenrechtspolitik nachzudenken, war durchaus nach der Überwindung des Kalten Krieges und der Ost-West Konfrontation aktueller. Ob es dem neuen UN-Instrument, dem Menschenrechtsrat mit mehr Kompetenz gelingt, bleibt abzuwarten.

Die Menschenrechtspolitik der DDR und der BRD in der UNO

Christian Tomuschat*

1. Einführung

Die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland – zur Zeit der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West war es verpönt, das Kürzel „BRD“ zu gebrauchen – hat sich in den Vereinten Nationen auf Grund der Zugehörigkeit der beiden Staaten zu unterschiedlichen politischen Systemen vielfach auf unterschiedlichen Bahnen bewegt. Keinesfalls hat es indes in den Jahren von 1973, als die Aufnahme der beiden Spätkömmlinge in die Vereinten Nationen erfolgte,¹⁵ bis 1990, als die Staatlichkeit der DDR mit ihrem Beitritt zur BRD ihr Ende fand, eine totale Gegnerschaft gegeben, was allein schon aus der Tatsache resultiert, dass beide über die gesamte Zeit ihrer parallelen Existenz hinweg Vertragsparteien der umfassenden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1966 – des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Politischer Pakt) wie auch des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) – waren. Freilich überwiegen auch in der Rückschau die trennenden bei weitem die verbindenden Elemente.

2. Die beiden Weltpakte – Menschenrechte der Dritten Generation

Die erste große politische Entscheidung der DDR nach ihrer Aufnahme in die Weltorganisation war die Ratifikation eben dieser Weltpakte, nicht lediglich des Sozialpaktes, sondern auch des Politischen Paktes. Schon am 8. November 1973 wurden von ihr die beiden Ratifikationsurkunden hinterlegt. Bis dahin hatte die DDR sich gehindert gesehen, sich an den unter der Ägide der Vereinten Nationen abgeschlossenen weltweiten Übereinkommen zu beteiligen. Nach der sog. „Wiener Formel“, die in den Schlussbestimmungen der beiden Pakte auftaucht (Art. 48 bzw. Art. 26), waren lediglich Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, Mitglieder einer Sonderorganisation, Vertragsstaaten der Satzung des Internationalen Gerichtshofs sowie speziell eingeladene Staaten zur Unterzeichnung und späteren Ratifikation zugelassen. Politisch war die Beteiligung an dem Politischen Pakt für die DDR mit hohen Risiken verbunden. Denn dieser Pakt statuiert sämtliche Freiheiten, die für ein echtes demokratisches Gemeinwesen konstitutiv sind, und bekennt sich insbesondere zum Verbot der Diskriminierung aus politischen Gründen (Art. 2 (1)), während für die DDR der Führungsanspruch der SED sogar in der Verfassung eine ausdrückliche Erwähnung gefunden hatte. Durch ihren raschen Vorstoß wollte aber die DDR einerseits in der Rivalität mit der Bundesrepublik politische Punkte erzielen: In der Tat erfolgte die Ratifikation der Pakte durch den westdeutschen Teilstaat erst einige Wochen später, am 17. Dezember 1973. Andererseits fühlte sich die DDR geborgen in der Solidarität der sozialistischen Staaten, die alle die bittere Medizin des Politischen Paktes geschluckt hatten, offenbar um vor allem gegenüber der Dritten Welt sichtbar zu machen, dass der Sozialismus die Menschenrechte in ihrer ganzen Breite gutheiße. Getreu der Grundsatzlinie der sozialistischen Staaten, dass die internationale Gemeinschaft zwar zur Ausarbeitung internationaler Standards zuständig sei, dass ihr aber kein Recht auf Überwachung und Kontrolle zustehe, nahm die DDR aber davon Abstand, die zwischenstaatliche Beschwerde nach Art. 41 des Politischen Paktes und die Individualbeschwerde nach dem [Ersten] Fakultativprotokoll zu akzeptieren.

* Prof. Dr. Christian Tomuschat gehörte der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen an, war Beauftragter des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechtslage in Guatemala und von 1977-1986 Mitglied des Menschenrechtsausschusses. Von 1997 bis 1999 leitete er die nationale Wahrheitskommission in Guatemala.

¹⁵ Generalversammlungs(GV)-Resolution 3050 (XXVIII), 18.12.1973.

Nicht ohne weiteres verständlich ist, weshalb die Bundesrepublik mit ihrer Ratifikation der beiden Weltpakte bis zum Dezember 1973 wartete und sich in dem Rennen um möglichst frühe Zielankunft deswegen knapp geschlagen geben musste. Nichts hätte sie daran gehindert, schon Jahre früher den Pakten beizutreten, denn sie erfüllte anders als die DDR die Voraussetzungen der „Wiener Formel“, da sie schon seit langem Mitglied vieler Sonderorganisationen war. Offenbar war diese Chance nicht genutzt worden, da man hinsichtlich des Sozialpaktes gewisse Zweifel hegte und sich fragte, ob ein Bekenntnis zu dessen Gewährleistungen mit der im Grundgesetz zum Ausdruck gebrauchten Sparsamkeit im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Rechte vereinbar sei. Diese Zweifel waren unberechtigt. Das Grundgesetz erkennt ja in seinen Zielbestimmungen das Sozialstaatsprinzip unmissverständlich an (Art. 20 (1), 28 (1)). Die Skepsis des Verfassungsgebers richtet sich lediglich gegen individualwirksame Ansprüche auf Sozialleistungen unmittelbar auf Grund der Verfassung. Solche enthält der Sozialpakt auch nicht, wie sich vor allem aus seinem Art. 2 Abs. 1 ergibt. In einer Rede vor der Generalversammlung äußerte sich etwa Bundesaußenminister Genscher im Jahre 1978 programmatisch dahin, dass „Freiheit von Not ... kein geringeres Recht als die Freiheit von Angst“ sei.¹⁶ Es versteht sich von selbst, dass hingegen bezüglich des Politischen Paktes auf westdeutscher Seite keinerlei Bedenken bestehen konnten, entspricht dieser Pakt doch in seiner Gesamtanlage und teilweise überdies fast wortgetreu den Verbürgungen des Grundgesetzes wie auch denjenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Demgemäß unterwarf sich die Bundesrepublik auch von vornherein der zwischenstaatlichen Beschwerde nach Art. 41. Freilich dauerte es noch bis zum Jahre 1993, bis auch die Individualbeschwerde akzeptiert wurde.

Unterschiedlich war die Einstellung der beiden Staaten zu den sog. Menschenrechten der Dritten Generation. Die Bundesrepublik sah in der Proklamierung solcher Rechte lange Zeit ein Manöver der Ablenkung von den eigentlich zentralen Menschenrechten der ersten Generation. So enthielt sie sich, zusammen mit einer Gruppe von 33 anderen Staaten, unter denen neben westlichen auch einige Staaten der Dritten Welt waren, bei der Abstimmung über das Recht auf Frieden im Jahre 1984.¹⁷ In gleicher Weise tat sie sich über viele Jahre hinweg schwer mit der Anerkennung des Rechts auf Entwicklung, das sie nicht als einen Blankoscheck der Dritten Welt für die Gewährung von Entwicklungshilfe aufgewertet sehen wollte. So gehörte sie zu der kleinen Gruppe von acht Staaten, die sich bei der Abstimmung über die Erklärung zum Recht auf Entwicklung¹⁸ im Jahre 1986 der Stimme enthielten, während die USA sich nicht scheuten, ein entschiedenes Nein abzugeben. Die DDR hingegen schwamm jeweils im breiten Strom der Befürworter dieser eher konturenlosen Rechte. Kennzeichnend ist insoweit, dass das von der Dritten Welt so energisch eingeforderte Recht auf Entwicklung bis zum heutigen Tage keine feste inhaltliche Bestimmung erhalten hat.¹⁹ Mit einem Ja waren keine greifbaren Nachteile verbunden, sondern eher propagandistische Pluspunkte, während die zaudernde Haltung der Bundesrepublik sicherlich einen politischen Preis forderte.

3. Rassismus, Apartheid, Israel und Palästina sowie Chile

Hineingestoßen waren die beiden Staaten von Anfang an auch sonst in die Auseinandersetzungen um Rassismus, Apartheid und Ende der Kolonisierung. Obwohl im Jahre 1973 die meisten der ehemaligen Kolonien schon ihre Unabhängigkeit erlangt

¹⁶ Perspektiven deutscher UN-Politik, Vereinte Nationen 1979, S. 1, 6.

¹⁷ GV-Resolution 39/11, 12.11.1984.

¹⁸ GV-Resolution 41/128, 4.12.1986.

¹⁹ Vgl. GV-Resolution 61/169, 19.12.2006.

hatten, hatte das rassistische Regime in Südafrika nach wie vor Bestand. Auch die Probleme im Verhältnis zwischen Israel und den Palästinensern waren ebenso ungeklärt, wie sie es heute noch sind. Erstmals mussten sich nun beide Staaten öffentlich zu den relevanten Vorgängen positionieren. Vor allem die Bundesrepublik konnte sich nicht mehr auf die bequeme Rolle des bloßen Beobachters zurückziehen. Hierzu seien einige markante Beispiele hervorgehoben.

Gleich im ersten Jahr der VN-Mitgliedschaft kam es durch die Abstimmung über die Konvention gegen Apartheid²⁰ zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung. Die Konvention wurde durch GV-Resolution 3068 (XXVIII) vom 30. November 1973 mit 91 gegen 4 Stimmen bei 28 Enthaltungen angenommen. Die DDR war bei den Befürwortern, die Bundesrepublik im Lager der sich Enthaltenden. Dieses Bild zeigt nicht etwa an, dass sich die Bundesrepublik zum Verteidiger der Apartheid gemacht hätte. Ausschlaggebend für ihr Abstimmungsverhalten war die Maßlosigkeit der Strafbestimmungen des Übereinkommens (insbesondere Art. III), die im Grund jeden Südafrikaner sowie jeden, der mit Südafrika Kontakt aufrechterhielt, zum Kriminellen stempelte. In der Tat gab es durchaus ernst zu nehmende Meinungen in dem Sinne, dass deutsche Exporteure sich allein durch ihre Warenlieferungen der Beihilfe zum Verbrechen der Apartheid schuldig machen würden.

Was die allgemeine Lage in Südafrika angeht, so verschärfte die Generalversammlung in jenen Jahren stufenweise die Tonart ihrer Stellungnahmen. In den GV-Resolutionen 43151 (XXVIII) G vom 14. Dezember 1973 und 3324 E (XXIX) vom 16. Dezember 1974, also sogleich in den ersten beiden Jahren der doppelten deutschen Mitgliedschaft, äußerte sich jeweils eine überwältigende Mehrheit gegen eine kleine Gruppe westlicher Staaten dahin, dass der Kampf gegen das Apartheid-Regime „by all available means“ (§ 2 bzw. § 1) geführt werden dürfe, was heißt, auch unter Einsatz bewaffneter Gewalt. Auch hier bewegte sich die DDR zusammen mit den übrigen sozialistischen Staaten im breiten Fahrwasser der Mehrheitsmeinung. Der Westen andererseits hielt bis zur endgültigen Beseitigung der Apartheid daran fest, dass Gewalt nur ein äußerstes Mittel sein könne und dass zunächst alle anderen Mittel ausgeschöpft werden müssten.

Gleichsam eine Gewissensfrage stellte sich im Jahre 1975, als eine Beschlussvorlage aufgetischt wurde, die schonungslos feststellte: „Zionism is a form of racism and racial discrimination.“²¹ Es liegt auf der Hand, dass diese Vorlage erhebliche Unruhe auslösen musste. Für die Bundesrepublik war es eine Selbstverständlichkeit, dass sie mit „Nein“ stimmen würde (insgesamt 35 Neinstimmen), während sich die DDR auch angesichts der historischen Verantwortung Deutschlands nicht dazu entschließen konnte, aus dem Aktionsbündnis von Dritter Welt und sozialistischen Staaten (72 Stimmen) auszuschcheiden. Noch nicht einmal zu einer Enthaltung (immerhin 32 Staaten) vermochte sie sich durchzuringen.

Einigkeit bestand zwischen den beiden deutschen Staaten lediglich in der Behandlung von Chile. Nach dem Sturz des Staatspräsidenten Allende und der Etablierung der Militärdiktatur durch General Pinochet kam es bekanntlich zu massiven Menschenrechtsverletzungen, mit Folter, sog. extralegalen Hinrichtungen und Entführungen mit Todesfolge. Die Diktatur duldete keinerlei rechtsstaatlichen Widerstand durch

²⁰ Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid, abgedruckt bei: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2002, S. 125.

²¹ GV-Resolution 3379 (XXX), 10.11.1975.

justizielle Verfahren. Die sehr deutliche Resolution 3448 (XXX) vom 9. Dezember 1975, die

„its profound distress at the constant flagrant violations of human rights, including the institutionalized practice of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, arbitrary arrest, detention and exile“

zum Ausdruck brachte, wurde sowohl von der DDR wie auch von der Bundesrepublik unterstützt, während 11 lateinamerikanische Länder sich gegen diese Verurteilung aussprachen und nicht weniger als 23 Enthaltungen deutliche Zweifel daran äußerten.²² Mit diesem Votum löste sich der gesamte sozialistische Osten von seiner bis dahin vertretenen Ansicht, dass eine kritische Beurteilung interner Vorgänge unter menschenrechtlichen Aspekten unzulässig sei.²³ Für die Bundesrepublik konnte dies nur ein willkommener Anlass sein, in der Folgezeit die Überwachungsfunktion der Generalversammlung noch stärker zu intensivieren.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die DDR während ihrer Zeit als Mitglied der Vereinten Nationen fest im Ostblock unter der Führung von Moskau verankert blieb und davon Abstand nahm, irgendwelche eigenständigen Schritte zu unternehmen. Leitmotiv war die bedingungslose Unterstützung der Dritten Welt, auch auf deren Irrwegen. Die Bundesrepublik auf der anderen Seite lehnte sich zwar vielfach an die USA an, doch war für sie die Europäische Zusammenarbeit, mit deren Institutionalisierung im Jahre 1969 begonnen worden war, von Anfang sehr viel wichtiger. Durchweg fanden vor wichtigen Abstimmungen Konsultationen über eine gemeinsame Position statt.

4. Spezifische Einstellungen und Initiativen der Bundesrepublik Deutschland

Besondere Beachtung verdient das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik in Bezug auf Israel und Palästina. Im Rückblick wird man sagen können, dass die Bundesrepublik sich auf diesem Gebiet unter Rücksichtnahme auf Israel gelegentlich vielleicht zu vorsichtig verhalten hat. So stimmte die Bundesrepublik im Jahre 1975 (Resolution 3414 (XXX), 5. Dezember 1975) zusammen mit 16 anderen Staaten gegen eine Resolution, die in erster Linie feststellte, dass der Erwerb von Land durch Gewalt unzulässig sei und dass sämtliche besetzten Gebiete zurückgegeben werden müssten. Freilich ging die Resolution insofern sehr weit, als sie alle Staaten aufforderte (§ 3),

„to desist from supplying Israel with any military or economic aid as long as it continues to occupy Arab territories and deny the inalienable national rights of the Palestinian people“.

Aber auch als im folgenden Jahr dieser Abschnitt verfeinert wurde und nur noch die Einstellung aller Hilfe verlangt wurde, die Israel dazu befähigen würde (Resolution 31/61, § 5),

„to consolidate its occupation or to exploit the natural resources of the occupied territories“,

²² In etwas weniger drastischer Form so ein Jahr zuvor schon die GV-Resolution 3219 (XXIX), 6.11.1974.

²³ Dazu Christian Tomuschat, Human Rights. Between Idealism and Realism, Oxford 2003, p. 121.

blieb die Bundesrepublik im Lager der Neinsager.²⁴ Als im Jahre 1977 durch Resolution 32/5 die israelische Siedlungspolitik mit einer breiten Mehrheit gerügt wurde, zog es die Bundesrepublik vor, sich zusammen mit sechs anderen Staaten der Stimme zu enthalten.²⁵ Mit anderen Worten, die Bundesrepublik legte äußerste Vorsicht an den Tag, auch wo an sich von ihrem Standpunkt aus Anlass bestanden hätte, vor allem zugunsten der Palästinenser ein deutliches Wort einzulegen.

Erwähnt seien schließlich noch einige spezielle deutsche Initiativen. Die Bundesrepublik setzte sich jahrelang für die Annahme des Internationalen Übereinkommens gegen Geiselnahme ein, das dann schließlich auch durch Resolution 34/146 vom 17. Dezember 1979 verabschiedet wurde.

Routinemäßig wurde in Reden vor der Generalversammlung die Schaffung eines Welt-Menschenrechtsgerichtshofs „gefordert“.²⁶ Zu keinem Zeitpunkt indes setzte sich die Bundesrepublik mit den Schwierigkeiten auseinander, die einem solchen Unternehmen entgegenstanden. Auch wurden keine konkreten Schritte zur Schaffung einer universellen Gerichtsinstanz unternommen. Die Forderung geriet über die Jahre zu einem bloßen Dekorstück ohne konkreten Inhalt. Die zuständige Abteilung im Auswärtigen Amt hatte sich die Sache allzu leicht gemacht.

Sehr viel ernsthafter waren schon damals die sehr deutlichen Stellungnahmen zur Verurteilung des Terrorismus auf der einen Seite und zur Unterstützung der gewünschten Einrichtung eines VN-Hochkommissars für Menschenrechte auf der anderen Seite. Eines der Hauptthemen der Bundesrepublik war ferner die Verhinderung neuer Flüchtlingsströme, wo es zu einem Bericht einer Sachverständigengruppe kam,²⁷ der dann auch von der Generalversammlung angenommen wurde.²⁸ Leider haben die zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen wiederum gelehrt, dass mit Berichten allein Weltgeschichte nicht gemacht werden kann.

Den Höhepunkt der Bemühungen, einem fundamentalen politischen Anliegen Geltung zu verschaffen, bildete der Einsatz für die Schaffung eines Protokolls zur Abschaffung der Todesstrafe. Was im Jahre 1980 begonnen worden war,²⁹ kam im Dezember 1989 zum Abschluss,³⁰ als die DDR nur noch formal als eigener Staat existierte. Leider hat das Protokoll bis zum heutigen Tage nur einen Ratifikationsstand von 60 Vertragsparteien erreicht.

5. Der Menschenrechtsausschuss nach dem Politischen Pakt

Vom Jahre 1977 bis zum Jahre 1986 war ich zusammen mit meinem Kollegen Bernhard Graefrath aus Ost-Berlin Mitglied im Menschenrechtsausschuss (MRA) nach dem Politischen Pakt. Es ist selbstverständlich, dass die unterschiedlichen politischen Auffassungen unserer Heimatregierungen auch in unserer Arbeit im MRA Niederschlag fanden. Keiner von uns war im rechtlichen Sinne weisungsgebunden, und ich darf feststellen, dass diese Weisungsfreiheit in meinem Falle in der Praxis immer

²⁴ Annahme mit 91 gegen 11 Stimmen bei 29 Enthaltungen.

²⁵ Annahme mit 131 gegen 1 Stimme bei 7 Enthaltungen.

²⁶ Bundesaußenminister Genscher, 28.9.1976, Geiselnahme, Friedenssicherung, weltwirtschaftliche Zusammenarbeit, VN 1976, S. 129, 132; 29.9.1977, Für eine Weltordnung der Gleichberechtigung, VN 1977, S. 151, 154; 27.9.1979, Aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen – ein Schwerpunkt unserer Außenpolitik, VN 1979, S. 213, 216; 23.9.1981, Der Ost-West-Gegensatz darf nicht auf den Süden übergreifen, VN 1981, S. 163, 166.

²⁷ Vgl. den Bericht von Michael Schäfer, VN 1986, S. 105 f.

²⁸ GV-Resolution 41/70, 3.12.1986.

²⁹ Vgl. den Bericht von Martina Palm-Risse, VN 1988, S. 28 ff.

³⁰ Annahme des Zweiten Fakultativ-Protokolls zum Politischen Pakt durch GV-Resolution 44/128, 15.12.1989.

respektiert worden ist. Aber natürlich war jedes der Mitglieder des MRA als Exponent einer bestimmten politischen Kultur gewählt worden.

Konsequent trat Graefrath im Sinne der seinerzeitigen sozialistischen Leitlinien für eine restriktive Interpretation der Befugnisse des MRA ein. So sprach er sich ursprünglich gegen eine echte Bewertung der nationalen Berichte aus.³¹ Seine Kernthese lautete im Übrigen, dass die Rechte des Politischen Paktes durch ihre Eingliederung in das jeweilige Verfassungssystem des in Rede stehenden Vertragsstaates eine unterschiedliche nationale Färbung erhielten. Da in den sozialistischen Staaten naturgemäß der Sozialismus im Mittelpunkt der Staatskonstruktion stehe, sei es zulässig, ihn auf dem Wege über die den einzelnen politischen Freiheitsrechte beigegebenen Einschränkungsklauseln zu schützen.³² Mit dieser These, die auf eine Nationalisierung der internationalen Menschenrechte hinauslief, hat er sich freilich nicht durchsetzen können.

Es ist allerdings nicht so, dass unsere Positionen notwendigerweise voneinander abgewichen wären. So war ich etwa zusammen mit Graefrath und der Mehrheit des MRA der Auffassung, dass das Streikrecht nicht vom Politischen Pakt umfasst werde.³³ Auch der umstrittene allgemeine Kommentar zum Recht auf Leben, der sich kritisch mit der Atomrüstung befasste,³⁴ wurde von beiden deutschen Mitgliedern des MRA mitgetragen.

6. Schlussbemerkungen

Obwohl der Wegfall des großen ideologischen Zerwürfnisses zwischen Ost und West mit seinen für Deutschland unerwartet günstigen Auswirkungen die Menschenrechte weitgehend aus der Kampfzone herausgelöst hat, ist doch darum nicht etwa eine goldene Epoche des Menschenrechtsschutzes ausgebrochen. Nicht nur gelegentlich muss man den Eindruck gewinnen, dass die Menschenrechte heute weitaus weniger ernst genommen werden als in der Zeit des Kalten Krieges. Die Übereinstimmung in den Ansichten auf höchster Ebene hat nicht etwa zu stärkerer politischer Unterstützung geführt, sondern eher eine gewisse Lethargie eingeläutet, zumal sich die erschreckende Erkenntnis ausgebreitet hat, dass in bestimmten Weltregionen selbst aufrichtige und klug konzipierte Strategien an einer Unfriedlichkeit der sozialen Mentalitäten abprallen.

³¹ Bernhard Graefrath, Menschenrechte und internationale Kooperation. 10 Jahre Praxis des Internationalen Menschenrechtskomitees, Berlin 1988, S. 148-151.

³² Ibid., S. 62.

³³ Vgl. die Entscheidung im Falle 118/1982, J.B. und andere gegen Kanada, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol. 2, New York 1990, S. 34.

³⁴ General Comment 14 (23), angenommen am 2.11.1984, Yearbook of the Human Rights Committee 1985-1986, Vol. II, S. 413.

Die DDR in den Sonderorganisationen

Jürgen Zenker*

Bevor ich mich zu Fragen des deutsch-deutschen Verhältnisses während der parallelen Mitgliedschaft in Sonderorganisationen äußere, halte ich es für notwendig, einige Bemerkungen zur Entwicklung der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu Sonderorganisationen voranzustellen.

Im Unterschied zur UNO, in der beide deutschen Staaten am gleichen Tage, am 18. September 1973 Mitglied geworden sind, gab es im Falle der Sonderorganisationen eine völlig andere Situation. Die junge Bundesrepublik hatte – die internationale Kräftekonstellation zu Beginn der 50er Jahre nutzend – relativ früh Mitgliedschaften in Sonderorganisationen erworben. Die DDR hingegen musste lange um die Erreichung von Mitgliedschaften in Sonderorganisationen kämpfen, länger als sie Gelegenheit hatte, solche Mitgliedschaften wahrzunehmen. Sie begann am 3. Oktober 1951 mit einer UIT-Beitrittserklärung ihre Bemühungen um eine erste Mitgliedschaft und erreichte am 21. November 1972 erstmals eine Mitgliedschaft, nämlich in der UNESCO. Bereits der erste Schritt der DDR gegenüber dem Internationalen Fernmeldeverein machte deutlich, dass auf dem Wege zu DDR-Mitgliedschaften in Sonderorganisationen nicht geringe Hindernisse zu überwinden sein würden. Es ging um grundsätzliche Fragen, um die Respektierung des Alleinvertretungsanspruchs der BRD bzw. dessen Zurückweisung sowie um die Positionierung zur Staatlichkeit der DDR. Die Abstimmungsergebnisse in der Auseinandersetzung um die DDR-Beitrittserklärung zur UIT waren eindeutig – im UIT-Verwaltungsrat am 30. Mai 1952 2:9 bei 5 Enthaltungen sowie während der Regierungsbevollmächtigtenkonferenz in Buenos Aires am 08. Oktober 1952 zur Einladung der DDR zu dieser Konferenz 11:42 bei 12 Enthaltungen – und deuteten auf lange Fristen bei der Erreichung von Mitgliedschaften in Sonderorganisationen hin. Von Belang ist in diesem Zusammenhang, wie sich Unterstützer und Gegner der DDR-Beitrittserklärung positionierten. Die UdSSR machte in einem Telegramm vom 26. Mai 1952 deutlich, dass sie die Mitgliedschaften beider deutscher Staaten in der UIT unterstützte, für ihr jeweiliges Territorium und provisorisch bis zur Herstellung eines einheitlichen Deutschlands. Sie revidierte damit eine Haltung, die sie im ECOSOC am 14. März 1951 bei der Behandlung des Mitgliedsantrages der BRD in der UNESCO eingenommen hatte, als sie mit „nein“ stimmte. Sie war bei den Realitäten angekommen. Die Westmächte und die BRD verweigerten sich den realen Gegebenheiten und nahmen eine langfristige Weichenstellung zu Ungunsten der DDR vor, die erst Anfang der 70er Jahre aufgegeben werden musste. Anfang der 50er war es aber noch nicht so, dass Mitwirkungsmöglichkeiten der DDR an der internationalen Zusammenarbeit auf Feldern der Sonderorganisationen absolut verstellt waren. Als Beispiel ist die I. Tagung der Regionalvereinigung VI der WMO (Zürich, 26. Mai – 8. Juni 1952) zu nennen. Ursprünglich sollte die DDR zu dieser Tagung über die Sowjetische Kontrollkommission eingeladen werden, die aber darauf verwies, dass der Meteorologische Dienst der DDR als eigenständiger nationaler Dienst nicht von einer Besatzungsmacht vertreten werden könne, dass eine direkte Einladung des Meteorologischen Dienstes der DDR über die DDR-Regierung zu erfolgen habe. Schließlich übermittelten der Präsident der Regionalvereinigung VI sowie das WMO-Sekretariat eine solche direkte Einladung, nachdem die RA VI auf ihrer I. Tagung einen entsprechenden Beschluss gefasst hatte. Wie dem Bericht über diese Tagung in Zürich zu entnehmen ist, wird die

* Dr. Jürgen Zenker war von 1960 bis 1990 im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR tätig u.a. mit Auslandsstationen bei den Vereinten Nationen in Genf und als Sektorleiter für die Sonderorganisationen.

Anwesenheit von „zwei Experten vom Meteorologischen Dienst der Deutschen Demokratischen Republik“ ausdrücklich vermerkt, während zwei BRD-Meteorologen als Begleiter eines Beobachters des „Allied Meteorological Board“ firmierten. Hintergrund der geführten Auseinandersetzungen waren unterschiedliche Schlussfolgerungen, die die UDSSR einerseits und die Westmächte andererseits aus den Souveränitätsdefiziten beider deutschen Staaten zu Beginn der 50er Jahre für deren eigenständiges Agieren in der WMO zogen.

Ermutigt durch die geschilderte Konferenzteilnahme in Zürich, wo die DDR gegenüber der BRD den besseren Status hatte, wurde in einer Besprechung bei Ministerpräsident Otto Grotewohl am 1. August 1952 entschieden, einen Mitgliedsantrag in der WMO zu stellen. Dabei wurde berücksichtigt, dass die BRD zu diesem Zeitpunkt noch über keinen bundesweiten meteorologischen Dienst verfügte, damit noch keinen Antrag stellen konnte. Das war erst nach der Bildung des Deutschen Wetterdienstes am 1. Januar 1953 möglich. Die Dinge entwickelten sich so, dass über die Mitgliedsanträge der beiden deutschen Staaten in schriftlicher Abstimmung zeitgleich befunden wurde. Während die BRD die erforderliche Stimmenzahl erreichte, war das bei der DDR nicht der Fall.

Nachdem die DDR mit den geschilderten Versuchen, Mitglied der UIT und WMO zu werden, an der internationalen Kräftekonstellation gescheitert war, stellte sich die Frage nach ihrem weiteren Vorgehen gegenüber Sonderorganisationen. Immer dann, wenn es neue Entwicklungen gab, die Ausgestaltung des völkerrechtlichen Status der DDR sowie Veränderungen im internationalen Kräfteverhältnis, hielt es die DDR für erforderlich, ihren Anspruch auf Mitgliedschaften in Sonderorganisationen erneut geltend zu machen. Das war z.B. Mitte der 50er Jahre gegenüber der UNESCO und ILO der Fall, in der 2. Hälfte der 60er Jahre gegenüber der WHO. Die Schlussphase des Ringens der DDR um Mitgliedschaften in Sonderorganisationen begann, als die Brand/Scheel-Regierung die Staatlichkeit der DDR nicht mehr leugnete. Die DDR forderte, die Blockade von Mitgliedschaften in Sonderorganisationen unverzüglich zu beenden. Die BRD indes brachte die ungelöste Mitgliedschaftsfrage der DDR in Sonderorganisationen in die deutsch-deutschen Verhandlungen zum Grundlagenvertrag ein. Als dieser Vertrag ausgehandelt war und am 08. November 1972 seine Paraphierung erfolgte, war der Weg zu DDR-Mitgliedschaften in Sonderorganisationen frei, zunächst – wie bereits gesagt – in der UNESCO.

Nach diesem Durchbruch oblag es der DDR zu entscheiden, ob sie in allen oder nur in ausgewählten Sonderorganisationen Mitgliedschaften erwerben wollte. Sie entschied sich für die zweite Variante. Die Gründe dafür sind in einschlägigen Publikationen genannt worden, so dass eine nochmalige Nennung nicht erforderlich ist. Die Anfang der 70er Jahre getroffenen Entscheidungen hatten bis Ende der 80er Jahre Bestand. Erst Ende der 1989/Anfang 1990 wurden neue Überlegungen angestellt, die Anzahl der Mitgliedschaften zu erweitern. Im Falle der ICAO wurde Anfang 1990, als noch von einer gewissen Lebensdauer der DDR ausgegangen wurde, entschieden, die Mitgliedschaft zu erwerben, die dann nur von kurzer Dauer war. Wenn man die mehr als zwei Jahrzehnte währende Blockade von DDR-Mitgliedschaften in Sonderorganisationen bedenkt, wird verständlich, dass sie eine schwere Hypothek für das deutsch-deutsche Verhältnis in Sonderorganisationen ab November 1972 war.

Übrigens, die Frage, ob das lange Gegeneinander von DDR und BRD in der Frage von Mitgliedschaften in Sonderorganisationen und die Aussage im Motto dieses

Workshops „selten gegeneinander“ vereinbar sind, dürfte unschwer zu beantworten sein. Aber – wie gesagt – es geht um den Zeitraum von 1951-1972.

Ich komme zum zweiten Teil meiner Ausführungen. Erhebliche Konsequenzen für das Verhältnis beider deutscher Staaten in Sonderorganisationen hatte ihre unterschiedliche Verortung in den internationalen Beziehungen. Sie waren eingebunden in ihre jeweiligen Blöcke. Damit im Zusammenhang stand eine unterschiedliche Sicht der von Sonderorganisationen zu erfüllenden Aufgabe. Vertreter westlicher Staaten stellten Sonderorganisationen als Organisationen dar, die sich ausschließlich mit der multilateralen Zusammenarbeit auf ihrem jeweiligen Sachgebiet zu befassen hätten. Die Staatengruppe, der die DDR angehörte, sah die Aufgabenstellung umfassender. Auch sie befürwortete die These, dass im Mittelpunkt der Tätigkeit von Sonderorganisationen die Zusammenarbeit auf dem jeweiligen Fachgebiet zu stehen hat. Zugleich wurde hervorgehoben, dass die multilaterale Zusammenarbeit in einem konkreten Umfeld stattfindet, es Faktoren gibt, die diese Zusammenarbeit günstig beeinflussen und Faktoren, die sie beeinträchtigen. Sonderorganisationen waren aus Sicht der sozialistischen Länder gefordert, zur Lösung jener Probleme beizutragen, die die jeweilige internationale Zusammenarbeit behindern. Sie verstanden darunter z.B. Beiträge zur Beseitigung des Kolonialismus, etwa durch die Unterstützung von Befreiungsbewegungen, zur internationalen Konfliktregelung, beispielsweise des Nahostkonflikts, und zur Beendigung der Apartheid-Politik in Südafrika. Solche Aktivitäten sahen sie als ergänzende, flankierende Maßnahmen an. In den genannten Fragen stimmten die Interessen der sozialistischen Staatengruppe und der Entwicklungsländer weitgehend überein, so dass gemeinsames Handeln möglich war, was angesichts des Systemkonflikts von Bedeutung war.

Ungeachtet der Unterschiede, die es zwischen sozialistischen und westlichen Ländern in der Aufgabenbewertung von Sonderorganisationen gab, bestand zugleich eine Basis für sachliches Zusammenwirken, weil beide den Stellenwert der Sachzusammenarbeit betonten. Davon zeugen z.B. die Ergebnisse der Tätigkeit regionaler Gremien für Europa, des WHO-Regionalkomitees, der Europäischen Regionalkonferenz der ILO und der RA VI der WMO.

Meine Ausführungen zur inhaltlichen Mitarbeit der DDR in Sonderorganisationen möchte ich mit vier Vorbemerkungen einleiten:

Erstens: Der DDR sollte zugestanden werden, dass sie eine gewisse Zeit braucht, um sich auf die mit den Mitgliedschaften verbundenen neuen Aufgaben einzustellen. In der Anfangsphase ihrer Mitgliedschaft war es sicher so, dass eine ausgewogene Relation von fachlichen Fragen und flankierenden Aktivitäten noch nicht erreicht wurde. Mit zunehmender Dauer der Wahrnehmung ihrer Mitgliedschaften aber wurde die Mitwirkung auf den jeweiligen Tätigkeitsfeldern ins Zentrum ihrer Aktivitäten gerückt, ohne allerdings ergänzende Maßnahmen zu vernachlässigen. Ich sage das ganz bewusst, um anders lautenden Auffassungen entgegenzutreten.

Zweitens: Für die Vorbereitungen auf mögliche Mitgliedschaften der DDR in Sonderorganisationen war wichtig, dass die 1954 zwischen Staatssekretär Georg Handke und ECE-Exekutivsekretär Prof. Gunnar Myrdal vereinbarte Stationierung es eröffnete, Kontakte zu Sekretariaten der in der Schweiz ansässigen Sonderorganisationen zu entwickeln, öffentlich tagende Gremien von Sonderorganisationen zu verfolgen und so Einblick in deren konkrete inhaltliche Aktivitäten zu gewinnen.

Drittens: Für die Profilierung der eigenen Mitwirkung in Sonderorganisationen ist die Wahl in die Exekutivorgane von Bedeutung. Im Unterschied zur BRD, die in Exekutivorganen über sehr starke Positionen verfügte, war die DDR weniger ambitiös, darin mitzuwirken.

Selbstverständlich hat die DDR nicht gezögert, für Exekutivorgane zu kandidieren, wenn sich dazu die Chance bot. Grundlage dafür war die Verständigung der Ländergruppe, der sie angehörte. In der ILO z.B. war die DDR in drei Wahlperioden im Verwaltungsrat vertreten, in anderen Sonderorganisationen, etwa der WHO, gehörte sie dem Exekutivrat einmal an, in der WMO überhaupt nicht.

Viertens: Die zur Verfügung stehende Zeit erlaubt es nicht, alle Mitgliedschaften in Sonderorganisationen gleichermaßen zu berücksichtigen. Ich konzentriere mich auf DDR-Aktivitäten in der ILO, jener Organisation, mit der ich mehr als ein Jahrzehnt zu tun hatte.

Im Mittelpunkt der ILO-Aktivitäten stehen bekanntlich die normensetzende Tätigkeit sowie die Überwachung der Erfüllung der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen. Mit Stand vom 01. Januar 1987 z.B. gehörte die DDR insgesamt 24 ILO-Übereinkommen an, darunter solchen gewichtigen wie den Übereinkommen 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts), 111 (Nichtdiskriminierung in Beschäftigung oder Beruf) sowie 122 (Beschäftigungspolitik). Zum Zwecke des Vergleichs sei erwähnt, dass die UDSSR und die BRD zum gleichen Zeitpunkt 43 bzw. 66 Übereinkommen angehörten.

Bei der Übergabe von DDR-Berichten über die Erfüllung von ILO-Übereinkommen ist vom Internationalen Arbeitsamt wiederholt deren Qualität bestätigt worden.

Die DDR war bemüht, zur Ausarbeitung neuer Übereinkommen und Empfehlungen beizutragen. Während der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz hat sie grundsätzlich für die jeweils neu ausgearbeiteten Texte gestimmt.

Darüber hinaus hat sie Anregungen unterbreitet, neue Übereinkommen auszuarbeiten bzw. zu überarbeiten. Das betraf z.B. Übereinkommen zum Recht auf Arbeit sowie zur Ausgestaltung der Gewerkschaftsrechte. Sie stieß dabei auf Widerstand, u.a. der BRD-Delegation.

Eine Frage, die scharfe Konfrontation hervorrief, war die Beibehaltung bzw. Veränderung des Kontrollmechanismus der ILO. Die sozialistischen Länder, darunter die DDR, setzten sich für eine Demokratisierung des Kontrollmechanismus ein.

Gewiss, aus heutiger Sicht ist einzuräumen, dass es ein Fehler war, unabhängig davon, ob die Demokratiedefizite des Gesellschaftsmodells der sozialistischen Länder zu beheben gewesen wären oder nicht, eine so strikte Abwehrhaltung gegenüber Kritik im Rahmen bestehende Kontrollmechanismus einzunehmen. Klar ist aber auch, dass es einer sachlichen Zusammenarbeit abträglich ist, wenn eine von zwei Seiten, die unterschiedliche Gesellschaftsmodelle vertreten, versucht, der anderen Seite ihre Maßstäbe aufzudrängen.

Wenn Staaten den bestehenden Kontrollmechanismus verteidigen, dann allerdings müssten sie auch konsequent sein, wenn sie selbst von Kritik betroffen sind. Gerade in dieser Hinsicht tat sich die BRD nicht hervor, als gegen sie ein Beschwerde- und Klageverfahren wegen der Verletzung des Übereinkommens 111 wegen der Berufsverbotspraxis durchgeführt wurde. In beiden Verfahren wurden der BRD Vertragsverletzungen nachgewiesen, die sie aber jeweils abwies.

Was die DDR betrifft, so gab es gegen sie in der ILO weder Beschwerden noch Klagen, aber es wurde Kritik im Rahmen des normalen Berichterstattungsverfahrens zu Übereinkommen 111 geäußert. Auch die DDR tat sich damit schwer.

Ich will das Thema der inhaltlich-fachlichen Mitwirkung der DDR in Sonderorganisation nicht abschließen, ohne wenigstens darauf verwiesen zu haben, dass die DDR eine Reihe von Initiativen ergriffen hat. Exemplarisch ist die Initiative der DDR auf der Potsdamer Tagung der RA VI der WMO zu nennen, Verfahren zu etablieren, um bei zu erwartenden grenzüberschreitenden Unwettern gegenseitige Warnungen auszutauschen. Hierzu gehört auch die von der IV. Europäischen Regionalkonferenz der ILO im September 1987 angenommene Resolution über die Intensivierung des europäischen Dialogs über die Aus- und Fortbildung sowie die Umschulung unter Berücksichtigung der technologischen Veränderungen. Ich räume aber ein, dass das Bemühen um Sachinitiativen auf Grenzen stieß, die letztlich objektiver Natur waren, weil sie mit den Schwächen unseres Gesellschaftsmodells zusammenhingen.

Die DDR hat – wie bereits ausgeführt – flankierende Aktivitäten unterstützt bzw. selbst initiiert. In den 80er Jahren war angesichts der z.B. in Mitteleuropa angehäuften nuklearen Waffen die Verhinderung eines mit solchen Waffen geführten Kriegs ein wichtiges Problem. 1983 hat die DDR auf dem IX. WMO-Kongress angeregt, mögliche Folgen der Anwendung von Kernwaffen für Atmosphäre und Klima einzuschätzen und dafür einen Resolutionsentwurf unterbreitet. Obwohl es Widerstand gegen diesen Vorschlag gab, konnte dennoch Einvernehmen darüber erzielt werden, dass Studien im Rahmen des Weltklimaprogramms relevant für die Lösung der von der DDR aufgeworfenen Problematik sein könnten. Das Gemeinsame Wissenschaftliche Komitee der WMO und des Internationalen Rates Wissenschaftlicher Unionen wurde beauftragt, Untersuchungen zur Problematik der Folgen der Anwendung von Kernwaffen für Atmosphäre und Klima durchzuführen. Das Komitee legte dem X. WMO-Kongress einen Bericht vor, der die Gefahren eines nuklearen Infernos unter dem Aspekt der klimaverändernden Wirkung benennt. Die genannte Ausarbeitung bleibt aktuell, wenn man bedenkt, dass es noch immer eine beträchtliche Anzahl von Kernwaffen gibt, die Zahl der Staaten mit Kernwaffenbesitz angewachsen ist und mit der Anwendung von Kernwaffen gedroht wird.

Die Frage der Unterstützung von nationalen Befreiungsbewegungen war wiederholt Thema von Tagungen von Gremien des UN-Systems zur Umsetzung der 1960 angenommenen Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an die kolonialen Länder und Völker. Die DDR, die nationalen Befreiungsbewegungen vielfältige Unterstützung u.a. durch die Finanzierung von beruflicher und universitärer Ausbildung gewährte, setzte sich auch dafür ein, dass die Sonderorganisationen nationale Befreiungsorganisationen Möglichkeiten eröffnen, an ihrer Arbeit teilzunehmen bzw. konkrete Hilfsmaßnahmen zu realisieren.

In diesem Zusammenhang möchte ich eine persönliche Anmerkung machen: Als ich im Juni 1990 zum letzten Male an einer Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz teilnahm, konnte ich miterleben und Genugtuung darüber äußern, dass Namibia nunmehr als unabhängiger Staat in der ILO vertreten ist, dass das langwierige Ringen zur Erlangung der Unabhängigkeit Namibias, das die DDR durch enge Kooperation mit SWAPO jahrelang begleitet und unterstützt hatte, erfolgreich zum Abschluss gebracht worden war. Die Begrüßung Namibias in der ILO wurde mit der einmütigen Annahme einer Resolution zur Unterstützung dieses neuen Staates verbunden. Für mich hatte sich auch ein Kreis geschlossen, denn ich hatte bei meinem ILO-Einstand am 23. Juni 1978 als Regierungsdelegierter der DDR auf der 64. Tagung der Interna-

tionalen Arbeitskonferenz dem Ersuchen des Namibia-Rates zugestimmt, Namibia in der ILO zu vertreten. Interessant dürfte sein, dass sich bei dieser Abstimmung drei BRD-Delegierte der Stimme enthalten haben.

Ich will eine Frage, die für beide deutsche Staaten in Sonderorganisationen von Wichtigkeit war, nicht aussparen, nämlich die Umsetzung des 4-Mächte-Abkommens vom 03. September 1971. Dabei stützen sie sich auf die Signatarstaaten dieses Abkommens, die BRD auf die Westmächte, die DDR auf die Sowjetunion.

Bei den Auseinandersetzungen ging es um Interpretationen des 4-Mächte-Abkommens, das bekanntlich keinen Titel hatte, was bereits auf Spielraum bei Auslegungen hindeutete.

In Publikationen, z.B. im 2. Band des Buches „DDR-Außenpolitik im Rückspiegel“ und im Heft 8 der blauen Schriftreihe des Verbandes für internationale Politik und Völkerrecht, gibt es Aussagen zu Teilaspekten der Umsetzung des 4-Mächte-Abkommens. Geboten ist nunmehr, das Thema komplexer anzugehen. M.E. kann von vier Hauptfeldern unterschiedlicher Sichten gesprochen werden. Strittig war die Einbeziehung von Mitarbeitern von Bundeseinrichtungen, die in Westberlin etabliert worden waren, in Delegationen der BRD, die eigenständige Ausweisung Westberlins, getrennt von der BRD sowie der Status der DDR-Hauptstadt. Zu all diesen Fragen ließen sich viele Fakten nennen. Ich muss aus Zeitgründen darauf verzichten und verweise auf einen Text, den ich ursprünglich vortragen wollte und der schriftlich vorliegt.

Im Laufe der Zeit schritt aus Sicht der DDR die Aushöhlung des 4-Mächte-Abkommens voran, insbesondere seiner Kernbestimmung, dass die Westsektoren Berlins kein Bestandteil der BRD sind und nicht von ihr regiert werden – diese stand immer mehr nur noch auf dem Papier.

Eine für die DDR besonders brisante Frage waren westliche Behauptungen, dass das am 03. September 1971 unterzeichnete Abkommen auf der Grundlage abgeschlossen worden sei, dass die vierseitigen Rechte und Verantwortlichkeiten sowie die entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse der vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit nicht berührt werden. Diese Ansicht wurde beispielsweise während der 31. Tagung des WHO-Regionalkomitees für Europa (Berlin, 15.-19.09.1981) vertreten. Auch wenn die Delegationen der UDSSR und DDR entsprechende mündliche Erklärungen Großbritanniens, Frankreichs und der BRD, die in den Niederschriften der Tagung nachzulesen sind, zurückwiesen, stellte sich die Frage, ob solche Auseinandersetzungen nicht zu vermeiden sind. Die Auffassung gewann an Resonanz, Gremien des UN-Systems nicht unbedingt nach Berlin, sondern in andere Städte der DDR einzuladen. Auch dafür könnten Beispiele genannt werden.

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, gab es für eine deutsch-deutsche Zusammenarbeit in Sonderorganisationen relativ wenig Spielraum, der sich aber in der 2.Hälfte der 80er Jahre vergrößerte. Die jeweiligen Akteure kannten einander, hatten Kontakt, führten Gespräche über laufende Angelegenheiten von Tagungen. Gewichtigere Probleme waren eher die Ausnahme, etwa die Einbringung gemeinsamer Initiativen. Aber es gab sie. So wandte sich die BRD mit dem Vorschlag an die DDR, auf der IV. Europäischen Regionalkonferenz der ILO, die vom 15.-22. September 1987 in Genf stattfand, eine gemeinsame Initiative zum Arbeitsschutz zu ergreifen. Die DDR verwies auf die Koautorenschaft bei einem analogen Resolutionsprojekt Ungarns und regte an, die Texte während der Europäischen Regionalkonferenz zu verschmelzen, was auch geschah. Eine entsprechende Resolution wurde einmü-

tig angenommen. Der erwähnte BRD-Vorstoß hing offenbar mit dem Honecker-Besuch in der BRD vom 7.-11. September 1987 zusammen. Bekanntlich hatte der DDR-Sprecher zu den geführten offiziellen Verhandlungen erklärt, dass Abrüstungsinitiativen beider deutscher Staaten in UNO-Gremien möglich seien. Der genannte Vorschlag war ein Test, ob die für den Abrüstungsbereich getroffene Absprache auch auf andere Felder ausdehnbar war.

Während der 77. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1990, als sich abzeichnete, dass die DDR nicht mehr lange existieren würde, wurden im Resolutionsausschuss zu einem Text zur Rolle der Unternehmen zwei Änderungen gemeinsam von den Regierungsvertretern der DDR und BRD eingebracht, ohne dass daran Delegierte weiterer Staaten beteiligt waren. Diese beiden Dokumente dürften die einzigen deutsch-deutschen gewesen sein, die es während der parallelen Mitgliedschaften in Sonderorganisationen gegeben hat. Sie waren zwar inhaltlich nicht sehr bedeutungsvoll, signalisierten aber das bevorstehende Ende der deutschen Zweistaatlichkeit. Ein noch gewichtigeres Signal in eben diese Richtung waren gemeinsame deutsch-deutsche diplomatische Veranstaltungen, die anlässlich der Weltgesundheitsversammlung 1990 sowie der 77. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz von den jeweiligen Fachministern durchgeführt wurden.

Eine weitere Frage, die im Verhältnis beider deutscher Staaten in Sonderorganisationen eine Rolle spielt, war die Unterstützung bei Kandidaturen. Es ließen sich mehrere Beispiele nennen, eines soll hervorgehoben werden, weil es auf seine Weise aufschlussreich ist. Wolfgang Beyreuther, Staatssekretär für Arbeit und Löhne, kandidierte für die Funktion des Präsidenten der 75. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz. Die BRD signalisierte ihre prinzipielle Bereitschaft zur Unterstützung dieser Kandidatur, brachte aber gleichzeitig zum Ausdruck, dass ihr die Unterstützung erleichtert würde, wenn die DDR im Vorfeld der Tagung ihre Position zur Einhaltung ratifizierter ILO-Übereinkommen erläuterte. Die DDR ging darauf ein. Der DDR-Kandidat wurde einstimmig zum Präsidenten der 75. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz gewählt.

Mir ist bewusst, dass ich nur einige Fragen eines sehr komplexen Gegenstandes behandelt habe, andere wurden gänzlich ausgeklammert. Es bleibt die Erwartung, dass es Gelegenheit geben wird, die begonnene Erörterung eines interessanten Abschnitts deutsch-deutscher Geschichte fortzusetzen und zu vertiefen.

Zur Politik der Bundesrepublik Deutschland in den Sonderorganisationen

Klaus Hübner*

Vorbemerkungen

Eine Veranstaltung, die Politiker, Beamte und Wissenschaftler zusammenführt, um ein Kapitel gemeinsamer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen historisch aufzuarbeiten, erfordert einige Vorbemerkungen.

1. Dies ist nicht die erste Veranstaltung dieser Art. Bereits im November 1990 fand im damaligen Schmöckwitz-Konferenz-Center eine „erste gesamtdeutsche Tagung unter VN-politischen Vorzeichen“ statt. Teilnehmer waren Politiker, Beamte, Wissenschaftler und sonstige VN-Interessierte sowohl aus den alten als auch aus den neuen Ländern in der neuen Bundesrepublik Deutschland³⁵. Damals war der zeitliche Bogen weiter gespannt als heute; es galt, die gesamte Zeitspanne zwischen 1945 und 1990 zu berücksichtigen³⁶. Aber: Wenn wir uns heute auf die Jahre gemeinsamer Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten im VN-System beschränken wollen, das heißt auf die Jahre 1973-1990, dann gelingt dies jedoch nicht, ohne
2. die Vor- und Nachgeschichte gebührend zu berücksichtigen. Neben dem Vor- und Nachher muss in unsere vergleichende Analyse eine angemessene Berücksichtigung der geopolitischen sowie der europäischen Rahmenbedingungen eingehen. Anders gefragt: Wie „frei“ waren die beiden Akteure in ihren Entscheidungen, Abstimmungen, etc. in den Gremien der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen? Gab es spezifische oder gar gemeinsame Interessen der beiden deutschen Staaten, die nicht notwendigerweise mit den beiden Großen übereinstimmten?
3. So interessant und wichtig es ist, ehemalige Vertreter beider deutscher Staaten zu Worte kommen zu lassen, so muss an dieser Stelle einschränkend auf existierende Ungleichgewichte hingewiesen werden: Während die Referenten über die Politik der DDR in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen ehemalige Akteure der DDR-Politik waren, gelang es nicht, ehemalige Diplomaten aus der BRD zu gewinnen³⁷.
4. Erlauben Sie noch eine Vorbemerkung methodischer Art. Wir alle wissen, dass, je weiter wir uns von erlebten Ereignissen befinden, um so schöner/verschöner erscheint das Bild – vor allem dann, wenn wir über uns selbst referieren. Anders ausgedrückt: Das Studium der Reden und vor allem der Akten steht uns noch bevor und wird der Wahrheit, so hoffe ich, etwas näher kommen und/oder zumindest vorhandene Lücken füllen können. Wichtig erscheint mir dabei, dass wir uns darauf einigen, dann zunächst die Politik „der jeweiligen anderen Seite“ zu analysieren.

* Prof. Dr. Klaus Hübner war von 1989 bis 1998 Vizepräsident und von 1998 bis 2002 Präsident der Deutschen UNESCO-Kommission.

³⁵ Um zwischen der alten und der neuen Bundesrepublik Deutschland besser unterscheiden zu können, soll im folgenden die alte Bundesrepublik Deutschland als BRD bezeichnet werden – eine Abkürzung, die zu Zeiten des Kalten Krieges in der BRD offiziell nicht gestattet war. Für die Deutsche Demokratische Republik wird entsprechend die Abkürzung DDR verwendet; in der BRD waren auch Bezeichnungen wie SBZ (=Sowjetische Besatzungszone) und später sog. „DDR“ üblich. In den USA wurden laut Index der US Library of Congress die beiden deutschen Staaten als West Germany und East Germany bezeichnet – ebenfalls politisch determinierte Begriffe, um die nicht vorhandene volle Souveränität der beiden Staaten zum Ausdruck zu bringen.

³⁶ Vgl. die Beiträge in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (1990).

³⁷ Dies gilt auch für den Autor. Zwar ist er seit 1971 ad personam gewähltes Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission und habe seitdem an vielen Veranstaltungen der UNESCO teilgenommen, zunächst in persönlicher Eigenschaft als Experte, dann auch seit 1983 als Mitglied der Delegation der Bundesrepublik Deutschland bei den UNESCO-Generalkonferenzen und schließlich seit Ende der 90er Jahre auch an Tagungen des Exekutivrates und/oder dessen Ausschüssen. Aber er war nie im Diplomatischen Dienst des Auswärtigen Amtes tätig, sondern führte stets eine fachspezifische, ehrenamtliche, nebenberufliche Tätigkeit auf Zeit durch.

Sonderorganisationen

Über die Politik der BRD in den 16 Sonderorganisationen (ohne IAEO und GATT) im Einzelnen zu referieren, erlaubt die vorhandene Zeit nicht. Daher sollen zunächst einige allgemeine Bemerkungen zu den Sonderorganisationen gemacht werden, um danach exemplarisch die UNESCO zu behandeln.

Bei den Sonderorganisationen (*specialized agencies*)³⁸ können wir drei Kategorien unterscheiden:

- (a) die „großen Fünf“ mit einem sehr breit gefächerten Aufgabenbereich (ILO, FAO, UNESCO, WHO, UNIDO);
- (b) die technischen Sonderorganisationen (ILO, UPU, ITU, WMO, IMO, WIPO); und
- (c) die währungs- und finanzpolitischen Sonderorganisationen (einerseits IWF und die Weltbank-Gruppe (IBRD, IFC und IDA), andererseits der IFAD).

Die Anträge auf Mitgliedschaft sind unterschiedlich geregelt. Für Nichtmitglieder der Vereinten Nationen war zunächst ein Weg über den Wirtschafts- und Sozialrat (E-COSOC) vorgesehen, bevor Plenar- und/oder Exekutiv-Organ der Sonderorganisationen die Entscheidung mit einer qualifizierten Mehrheit traf(en). Wichtig ist aber der Anstieg in der Zahl der Mitgliedstaaten und der damit verbundene Wandel in der regionalen Zusammensetzung der Mitgliedschaft, der von der zunächst westlich dann zu von der G-77 dominierten Organisationen führte. Dies spiegelte sich aber nur in den Vereinten Nationen sowie den beiden ersten Kategorien wider, nicht jedoch in den währungs- und finanzpolitischen Sonderorganisationen, die – aufgrund des gewichteten Stimmrechts – jahrzehntelang eine deutlich geringere Mitgliederzahl aufwiesen.

Die BRD trat im Laufe der 50er Jahre allen damals existierenden Sonderorganisationen bei. Dieser Prozess ging zunächst relativ schnell, aber keinesfalls problemlos vonstatten. Die erste Mitgliedschaft erfolgte im November 1950 in der FAO; 1951 folgten dann die WHO, ILO und UNESCO, 1952 die ITU und die beiden Bretton-Woods-Institutionen IMF und IBRD (vgl. Tabelle 1).

Mit der Gründung der BRD im September 1949 hatte die Bundesregierung noch keinesfalls die notwendige außenpolitische Handlungsfreiheit, weil das Besatzungsstatut die Verantwortung für die internationalen Beziehungen den alliierten Behörden vorbehielt. Das Petersburger Abkommen vom 22. November 1949 erlaubte dann eine erste eingeschränkte außenpolitische Tätigkeit der Bundesregierung, unter anderem „die Teilnahme an allen den internationalen Organisationen, in denen deutsche Sachkenntnis und Mitarbeit zum allgemeinen Wohl beitragen können“. Die Beziehungen zu den Sonderorganisationen sollten schließlich dadurch erleichtert werden, dass die Bundesregierung aufgrund eines im September 1950 in New York gefassten Beschlusses der Außenminister der drei Weltmächte ein Außenministerium errichten durfte.

Ein Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen kam für die BRD überhaupt nicht infrage, da klar war, dass die Sowjetunion ihre zur Aufnahme erforderliche Zustimmung im Sicherheitsrat nach Artikel 4 der Charta nur geben würde, wenn gleichzeitig auch die DDR als selbständiges Mitglied in die Weltorganisation aufgenommen würde. Damit war eine politische Richtschnur deutlich vorgeschrieben: Keinen BRD-

³⁸ In der DDR war anstelle von Sonderorganisationen die Übersetzung „Spezialorganisationen“ üblich. Sie wird von den ehemaligen DDR-Vertretern überwiegend auch heute noch verwendet, obwohl sie der Vergangenheit angehört.

Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen stellen und mit Hilfe der im Sicherheitsrat mit dem Veto-Recht ausgestatteten drei Westmächte Anträge der DDR auf VN-Mitgliedschaft verhindern.

Anders war die Situation bei den Sonderorganisationen. Der Beitritt zu ihnen erforderte keine vorherige Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Die Organe der Sonderorganisationen konnten in jeweils eigener Zuständigkeit über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheiden. Hier ging die BRD einen anderen Weg: In sämtlichen VN-Sonderorganisationen die Mitgliedschaft erwerben und das Alleinvertretungsrecht für Deutschland durchsetzen, indem eine Mitgliedschaft der DDR verhindert wird. „Die Abstinenz gegenüber der Zentralorganisation ergänzte die Bundesrepublik mit einer beträchtlichen Aktivität in den Sonderorganisationen. Hier war ein unmittelbares Interesse gegeben. Es galt, den Platz Deutschlands in diesen Organisationen zu besetzen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die DDR nicht aufgenommen wurde. ... Gelang es der DDR, in eine dieser Specialized Agencies aufgenommen zu werden, so war sie damit implizit als Staat anerkannt oder doch zumindest der staatlichen Anerkennung beträchtlich nachgerückt; in jedem Fall war der Anspruch der Bundesrepublik, rechtlicher und politischer Nachfolger des Deutschen Reiches zu sein, erheblich geschwächt“³⁹.

Im Ergebnis bilanzierte Czempiel die Rolle der BRD bis 1970: „Der Eifer, mit dem die Bundesrepublik jeder Sonderorganisation beigetreten ist, steht in gewissem Kontrast zur Intensität ihrer Mitarbeit. Sie beschränkt sich auf den Pflichtanteil, zeigte keinerlei besonderes Engagement für die Förderung der universalen Zusammenarbeit in den von den Sonderorganisationen umfassten Interessengebiete“⁴⁰. 1955, nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion, wurde dieser Alleinvertretungsanspruch der BRD mit der sog. Hallstein-Doktrin auch in ihren bilateralen Beziehungen verdeutlicht: Jeder Versuch, die DDR diplomatisch anzuerkennen, wurde als unfreundlicher Akt bezeichnet⁴¹. Mit dieser Politik gelang es der BRD außerdem, entsprechend der Wiener Formel die DDR an der Teilnahme an allen Weltkonferenzen zu hindern, die Mitgliedern der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen vorbehalten war.

Die BRD in der UNESCO

Bezugnehmend auf die Konkurrenzsituation BRD versus DDR soll hier auf drei Phasen der historischen Entwicklung eingegangen werden. Die erste Phase bezieht sich auf die Nachkriegszeit 1950-1972, die zweite Phase umfasst die Jahre der gemeinsamen UNESCO-Mitgliedschaft 1973-1990 und die dritte Phase beginnt mit 1990, dem Jahr der Vereinigung der beiden deutschen Staaten⁴².

1. Phase: Die BRD-Mitgliedschaft

Die UNESCO hielt es für notwendig, Deutschland nach den langen Jahren der geistigen Isolierung seit 1933 in eine weltweite und gleichberechtigte pädagogische, wissenschaftliche und kulturelle Kommunikation und Zusammenarbeit einzubeziehen. Auf ihrer 4. Generalkonferenz im Herbst 1949 verabschiedete sie die Deutschland-Resolution und beauftragte ihren Generaldirektor, „in Übereinstimmung mit den zuständigen alliierten Behörden in Deutschland“ die Tätigkeit auf Deutschland auszuweiten.

³⁹ Czempiel, Ernst-Otto (1971), S. 41.

⁴⁰ Czempiel, Ernst-Otto (1971), S. 169.

⁴¹ Vgl. hierzu ausführlich Kilian, Werner (2001), zu den multilateralen Beziehungen insbesondere Kapitel XII und XVI.

⁴² Es kann sich nur um einen Abriss handeln; vgl. hierzu ausführlich Hasselt, Jutta van (2001).

Die Beziehungen zwischen der BRD und der UNESCO wurden innerhalb der beiden darauffolgenden Jahre 1950 und 1951 sehr schnell vertieft und institutionalisiert. Am 12. Mai 1950 fand die Gründungsversammlung des Deutschen Ausschusses für UNESCO-Arbeit, des Vorläufers der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK), statt. Im Juni 1950 nahmen an der 5. Generalkonferenz der UNESCO Vertreter der drei westlichen Besatzungsmächte sowie drei Sachverständige aus der BRD als Beobachter teil. Im August 1950 beteiligte sich erstmals ein Deutscher an der 4. Sitzung des Deutschland-Ausschusses der UNESCO, auf der auch die Errichtung von drei wissenschaftlichen UNESCO-Instituten in der BRD diskutiert wurde, von denen heute noch das UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen (früher UNESCO-Institut für Pädagogik) in Hamburg existiert.

Vermittelt durch die Alliierte Hohe Kommission, beantragte die Bundesregierung am 1. Dezember 1950 die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die UNESCO, welche dann am 11. Juli 1951 – nach vorheriger Zustimmung durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen – mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit beschlossen wurde⁴³.

Besondere Bedeutung erlangten die Kontakte mit osteuropäischen Staaten, die – mangels diplomatischer Beziehungen – über die Deutsche UNESCO-Kommission (DUK) erfolgten: Unter anderem die Betreuung von Reisegruppen aus Osteuropa im Rahmen des UNESCO-Programms für Studienreisen ab 1952 und die deutsch-polnischen Schulbuchkonferenzen ab 1972. Schließlich waren es die multilateralen Kanäle der UNESCO, die ihnen fachliche Kontakte auch zu Vertretern aus den Staaten des Ostblocks erlaubten, die auf bilateraler Ebene fast 20 Jahre erheblich eingeschränkt waren.

Für den raschen Eintritt der BRD in die UNESCO war der Anspruch verbunden, allein legitimiert zu sein, für Deutschland als Ganzes zu sprechen. Die Mitgliedschaft in der UNESCO (und allen anderen Sonderorganisationen) wurde dazu benutzt, diesen Anspruch kompromisslos durchzusetzen. Es galt auch, jegliche andere Form einer Mitarbeit der DDR an der Arbeit der UNESCO auszuschließen. Es galt, eine terminologische Aufwertung der DDR in offiziellen Schriftstücken der UNESCO zu verhindern, im Verbund mit den westlichen Alliierten Visa-Anträge zu UNESCO-Konferenzen von DDR-Bürgern abzulehnen und aufzupassen, dass keine DDR-Dokumente offiziell in der UNESCO zirkulierten (etwa zur Bereitschaft, UNESCO-Übereinkommen zu ratifizieren oder freiwillige Finanzbeiträge für bestimmte UNESCO-Aktivitäten zu leisten).

Angesichts dieser Tatsache wies die UNESCO-Politik der BRD einen höchst ambivalenten, teilweise widersprüchlichen Charakter auf. Die negative Programmierung ihrer VN-Politik als Alleinvertretungspolitik determinierte auch die UNESCO-Politik, galt es doch, das gesamte VN-System gegen jede Art möglicher DDR-Einflüsse abzusichern. Der machtpolitische Anspruch Bonns stand deutlich im Widerspruch zu den universalistisch orientierten Zielsetzungen der UNESCO; das Engagement der BRD war entsprechend begrenzt. Es war eher als eine Pflichtübung zu bezeichnen,

⁴³ Die DDR hatte 1950 ebenfalls eine Einladung zur 5. Generalkonferenz in Florenz erhalten, war dieser nicht nur nicht gefolgt, sondern hatte auch das Schreiben nicht beantwortet. Vermutlich war dies eine Folge der damaligen Haltung der Sowjetunion gegenüber der UNESCO, die erst nach dem Tode Stalins mit dem Beitritt der UdSSR korrigiert wurde. Die DDR beantragte ihre Mitgliedschaft erstmals am 22. August 1955. Nach damals gültiger Prozedur für Nichtmitglieder der Vereinten Nationen über den ECOSOC wurde der Antrag am 7. Dezember 1955 abgelehnt. Vgl. Czempel, Ernst-Otto (1971), S. 43.

erfolgte reaktiv und war auf keinen Fall ein multilaterales Kooperationsprogramm mit einem besonderen Engagement für die Förderung einer universalen Ausrichtung.

2. Phase: Die beiden deutschen Staaten in der UNESCO

Diese Konstellation sollte sich Anfang der 70er Jahre ändern, als auch die Forderung nach einer VN-Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten im 20-Punkte-Angebot von Bundeskanzler Brandt an den DDR-Ministerpräsidenten Stoph in Kassel enthalten war. In der Tat stand am Ende der Verabschiedung eines komplexen Vertragspaketes – einschließlich des Grundlagenvertrages – zur Ostpolitik Willy Brandts der Beitritt der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen am 18. September 1973. Die Aufnahme der DDR in die UNESCO sollte sogar bereits zwei Wochen nach der Paraphierung des Grundlagenvertrages am 8. November 1972 – mit demonstrativer Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland⁴⁴ – am 21. November 1972 erfolgen, womit die DDR auch das Recht auf Aufnahme in alle anderen Sonderorganisationen, auf Teilnahme an Weltkonferenzen sowie an der Arbeit der Spezialorgane und -programme der Vereinten Nationen erhielt (vgl. Tabelle 1).

Die Ausgangssituation Anfang der 70er Jahre war für die BRD äußerst günstig. Ohne die Aufrechterhaltung der Hallstein-Doktrin konnte sie sich erstmals auf ein verstärktes personelles, finanzielles und konzeptionelles Engagement an der UNESCO-Arbeit konzentrieren. Hinzu kam der Anspruch der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt, die auswärtige Kulturpolitik als dritte Dimension der Außenpolitik auszubauen, was in den 1970 vom Auswärtigen Amt formulierten und vom Kabinett gebilligten Leitsätzen für die auswärtige Kulturpolitik zum Ausdruck kam. Sie wurden als ein tragender Pfeiler der deutschen Außenpolitik bezeichnet.

Obwohl in den Empfehlungen zur bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik des Deutschen Bundestages der Nachholbedarf der BRD in Form einer verstärkten und umfassenden Beteiligung an der UNESCO-Arbeit postuliert wurde, blieb es lediglich bei der Betonung der besonderen Bedeutung der UNESCO. Die Chancen waren besonders groß, sich an einer langfristig orientierten Mitgestaltung der UNESCO-Arbeit zu beteiligen; sie wurden jedoch nicht optimal genutzt, vielmehr lagen die Prioritäten im Ausbau bilateraler Beziehungen. Dabei hätte eine pluralistisch-demokratisch legitimierte und von der Kulturhoheit der Länder in der BRD getragene Vielfalt und Stärke in die UNESCO eingebracht werden können, die zugleich auch die Schwächen der von einer ideologischen Dichotomie getragenen friedlichen Koexistenz unvereinbarer Systeme, wie sie von der DDR immer wieder betont wurde, aufgedeckt hätten. Die UNESCO erhielt vielmehr stets dann eine öffentliche Aufmerksamkeit in der BRD, wenn es um die allgemeinpolitischen Dimensionen bestimmter Sachprobleme ging. Sowohl der Ost-West-Konflikt seit den 50er Jahren als auch die Nord-Süd-Spannungen seit den 70er Jahren führten dazu, bestimmte Sachprobleme zu Tabuthemen zu erklären und den Aktionsradius deutlich einzuschränken. Dies mag auch ein Grund gewesen sein, warum seit Ende der 60er Jahre das Interesse hochrangiger Vertreter des bundesdeutschen Wissenschafts- und Kultursystems an der UNESCO tendenziell abnahm⁴⁵.

In den 70er Jahren überwog ein verstärktes politisches Engagement in der Debatte um eine Neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung, in der die beiden deutschen Staaten deutlich konträre Positionen einnahmen. Problematisch bei der

⁴⁴ Vgl. Kilian, Werner (2001), S. 355 f.; Zachmann, Siegfried (2006), S. 145 f.

⁴⁵ Dagegen war in der DDR seit ihrem Beitritt 1972 eher das Gegenteil zu beobachten – eine Situation, die vergleichbar war mit der Zulassung der BRD im Jahre 1951.

Diskussion in den bundesdeutschen Medien, unterstützt von den US-amerikanischen Presse-Reaktionen, war die Tendenz, die grundsätzlich zwischen Nord und Süd anzusiedelnde Problematik zusätzlich in einen Ost-West-Konflikt zu transponieren. In den westeuropäischen Staaten, einschließlich der BRD, war deutlich erkannt worden, dass im Nord-Süd-Verhältnis Ungleichgewichte vorhanden waren.

Wenn der Generaldirektor M'Bow die Sprache des Westens benutzt und von angebotsoligopolistischen Strukturen in der Informationsverbreitung gesprochen hätte, die dem Idealbild einer optimalen Informationsversorgung im Modell einer vollkommenen Konkurrenz (viele Anbieter stehen vielen Nachfragern gegenüber) deutlich widersprach, wäre es gerade den USA äußerst schwierig gewesen, dies zu widerlegen. Die ideologische Überlappung der Debatte gestattete es der BRD, eine realitätstüchtige Position einzunehmen: Für freien Informationsfluss, aber zugleich verstärkte Medienhilfe für den Süden, um einen medienpolitischen Pluralismus zu erzielen – nicht nur zwischen Nord und Süd, sondern auch zwischen Ost und West.

Im Spätherbst 1974 kam es zu kontroversen, gegen Israel gerichtete Entscheidungen der VN-Generalversammlung und der UNESCO-Generalkonferenz, die zu heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit führten, an denen sich auch hochrangige Schriftsteller, Künstler und Wissenschaftler aus der BRD beteiligten. Die Kritik war gegen die UNESCO gerichtet, nicht aber gegen das Abstimmungsverhalten der betreffenden Mitgliedstaaten. Die namentliche Abstimmung zu Israels Antrag auf Zugehörigkeit zur Regionalgruppe Europa (ein Ausschluss Israels aus der UNESCO stand niemals zur Debatte) führte zu folgendem Ergebnis: 33 Ja-Stimmen, 48 Nein-Stimmen und 31 Enthaltungen. Die Bundesrepublik Deutschland stimmte dafür, die DDR dagegen, während Frankreich zu den auffällig vielen Enthaltungen (= 27,7 Prozent) gehörte⁴⁶. Die gegen die UNESCO in der Öffentlichkeit geweckten Emotionen sind zum Teil bis heute geblieben, die erfolgreichen Versuche des Generaldirektors M'Bow, Israel die (später erfolgte) Zugehörigkeit zur europäischen Regionalgruppe zu ermöglichen, sind jedoch in Vergessenheit geraten.

Mit der im Dezember 1983 verkündeten Entscheidung der USA, zum 31. Dezember 1984 aus der UNESCO auszutreten, weil die Organisation sich angeblich u. a. einer Kritik amerikanischer Werte, wie der Grundsätze der freien Marktwirtschaft und des freien Informationsflusses sowie des Missmanagements unter ihrem Generaldirektor M'Bow schuldig gemacht hätte, wurde auch die Bundesregierung zum Handeln herausgefordert. Ein Jahr später erfolgte der Austritt Großbritanniens mit einem gleichlautenden Argumentationsmuster.

Die Außenpolitik der BRD befand sich damals in einem deutlichen Dilemma. Einerseits wollte sie es sich nicht mit den USA, der Führungsmacht des westlichen Lagers, verderben, andererseits galt es, im Verbund mit anderen westeuropäischen Partnern den Multilateralismus – institutionell im VN-System zum Ausdruck gebracht – zu stärken und zu fördern. Für das Auswärtige Amt bedeutete dies daher – bei aller Akzeptanz der Gründe – die politische Leitlinie umzusetzen, nämlich Reform von innen zu bewirken, das heißt in der UNESCO zu verbleiben.

Dafür gab es mehrere Ursachen, die primär politisch motiviert waren. An erster Stelle sollte verhindert werden, dass die DDR in der UNESCO Deutschland allein vertreten könnte. Zweitens galt es zu vermeiden, die deutsch-französischen Beziehungen zu belasten, denn Frankreich war – nicht zuletzt als Sitzland der UNESCO – an einem

⁴⁶ Vgl. hierzu ausführlich Hüfner, Klaus (1975).

Fortbestand der Organisation sehr interessiert. Drittens wäre mit einem Austritt ein deutlicher Ansehens- und Einflussverlust in den Entwicklungsländern verbunden gewesen. Viertens wollte die Bundesregierung nicht zu denjenigen gehören, die zum Niedergang einer internationalen Organisation beitragen. Hier sollten historische Parallelen zum Austritt Nazi-Deutschlands aus dem Völkerbund und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 1933/1935 unbedingt vermieden werden.

Die BRD geriet Mitte der 80er Jahre durch ihre Haltung in eine entscheidende, aber völlig ungewohnte Schlüsselrolle, die es ihr nicht mehr erlaubte, in der Mitte des Geleitzuges zu fahren, sondern sie zwang, in die Lokomotive umzusteigen. Ihr Engagement für den Reformprozess von innen, der sich in mehreren Schüben bis in die heutige Zeit hinzieht, war erheblich und größtenteils erfolgreich.

Diese äußerst knappe Darstellung der UNESCO-Politik der BRD bis 1990 macht deutlich, dass die UNESCO stets dann in den Mittelpunkt des öffentlich-politischen Interesses rückte, wenn es zu allgemeinpolitisch determinierten Krisen in der UNESCO kam. Die langfristige und tragfähige Sacharbeit, vorbereitet und getragen von der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) und ihren Fachausschüssen, blieb dabei weitestgehend im Schatten dieser politischen Konflikte verborgen. Exemplarisch soll der Bildungsbereich genannt werden, in dem es in der Vergangenheit zu erfolgreichen Rückkopplungen kam. Durch personelle und institutionelle Verknüpfungen hat die Schulbucharbeit des Georg-Eckert-Instituts, das von der Mehrzahl der Länder in der BRD getragen wird, sich national und international in einem Maße bewährt, das es heute angesichts der knappen personellen und finanziellen Ausstattung dem Institut unmöglich macht, sämtlichen Anfragen aus dem Kreise der UNESCO-Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Die 1985 erfolgte Auszeichnung mit dem UNESCO-Preis für Friedenserziehung ist ein Beleg für die internationale Anerkennung dieser Arbeit⁴⁷.

Ähnliche Erfolge kann die BRD auf dem Gebiet der Förderung der Grundbildung in den Entwicklungsländern aufweisen. Gemeinsame Anstrengungen der DUK, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (DSE) mit dem UNESCO-Sekretariat und dem Internationalen Institut für Bildungsplanung (IIEP) führten hier zu klaren Prioritätssetzungen. Als drittes erfolgreiches Beispiel konkreter Sacharbeit seien die UNESCO-Projekt-Schulen genannt, deren erfolgreiche Vernetzung und Koordinierung durch die DUK und die Kultusminister der Länder in der BRD inzwischen Modell-Charakter für andere UNESCO-Mitgliedstaaten erlangt hat.

Gleichzeitig und natürlich auch nach der Aufnahme der DDR in die UNESCO und die VN insgesamt spielte das Bedürfnis bei beiden deutschen Staaten eine große Rolle, sich vor der Weltöffentlichkeit als der jeweils bessere deutsche Staat zu präsentieren. Zu unnützen politischen Kontroversen führten die unterschiedlichen Rechtsstandpunkte beider deutscher Staaten zu Berlin (West), ob die beiden Teile Berlins in den Statistiken der UNESCO-Jahrbücher rechtlich in gleicher Weise zu behandeln seien oder ob Experten aus Berlin Mitglieder oder gar Leiter von Delegationen der Bundesregierung sein dürfen, was in der UNESCO wegen der DUK-Präsidentschaft Otto von Simons auf allen Generalkonferenzen zwischen 1978 und 1986 thematisiert wurde⁴⁸.

⁴⁷ Vgl. hierzu Hüfner, Klaus (2000) sowie weitere Aufsätze in dem genannten Sammelband.

⁴⁸ Zur Berlin-Problematik in der UNO vgl. auch Bruns, Wilhelm (1980), S. 101-104.

3. Phase: Deutschland in der UNESCO

Bis in die heutige Zeit sind die Auswirkungen der DDR-Arbeit auf dem Gebiet der beruflichen Bildung in der UNESCO zu spüren. Das Thema der Berufsbildung eignet sich zudem besonders gut, um die partielle Existenz übereinstimmender Bemühungen und Interessen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO und deren Weiterführung durch das vereinigte Deutschland zu demonstrieren. Beide Staaten waren von der herausragenden Bedeutung dieses Bildungszweiges überzeugt und bedauerten seine relative Unterschätzung in den Programmen der UNESCO. Es war die DDR, die 1977 die Ausarbeitung eines Übereinkommens zur Berufsbildung (1989 verabschiedet) anregte. Sie war es auch, die 1987 den ersten UNESCO-Weltkongress für Berufsbildung nach Berlin (Ost) einlud und dort die Idee eines UNESCO-Berufsbildungszentrums lancierte⁴⁹. Sachverständige beider Staaten wirkten zusammen weiter an diesem Vorhaben und führten in gemeinsamer Initiative, zwei Wochen vor dem Fall der Berliner Mauer 1989, einen Beschluss der UNESCO-Generalkonferenz zu einem Internationalen Berufsbildungsprojekt (UNEVOC) herbei. Im Ergebnis wurde im September 1993 in Berlin ein zeitweiliges UNEVOC-Zentrum eingerichtet, aus dem schließlich ein UNESCO-Zentrum erwachsen ist⁵⁰.

Im Mai/Juni 1990 führten Gespräche und Kontakte zwischen den Vorsitzenden der beiden UNESCO-Kommissionen, ihren Generalsekretären und den Experten auf Fachebene zu neuen Überlegungen und Aktivitäten. In seiner Ansprache auf dem Festakt zum 40jährigen Bestehen der Deutschen UNESCO-Kommission in der Paulskirche in Frankfurt am Main am 11. Juni 1990 stellte ihr Präsident, Peter Canisius, fest: „Mit dem Vorsitzenden der UNESCO-Kommission der DDR bin ich mir einig darin, dass unsere internationalen Aktivitäten in Zukunft verstärkt im Vordergrund unserer Arbeit stehen müssen, damit niemand das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten als eine Bedrohung empfinde. Und dieses zu erreichen, nämlich zwischen Ost und West, zwischen Nord und Süd in globaler Verantwortung zu vermitteln und zu handeln, halte ich für eine der schwierigsten Aufgaben der nahen Zukunft“.

Heute kann von einer gelungenen Integration und Neuorientierung gesprochen werden, wenn sich auch dieser Prozess verständlicherweise nicht ohne Widersprüche, Halbherzigkeiten oder Fehlschläge vollzog. Hier sollen nur einige Stichworte zu drei Dimensionen der Vereinigung genannt werden⁵¹:

1. *Die inhaltliche Dimension:* Durch intensive bilaterale Beratungen im September 1990 konnten etwa 60 größere Projekte und Planungen der UNESCO-Kommission der DDR identifiziert werden. Davon sind, auch mit der Unterstützung zahlreicher an der UNESCO-Arbeit beteiligter Behörden und Institutionen, etwa 85 Prozent zu Ende geführt oder langfristig integriert worden. „Kunst im Krankenhaus“, „Jiddische Kulturtage“ oder „Spielzeug für behinderte Kinder“ sollen stellvertretend für viele andere Projekte stehen, die danach zu Aushängeschildern der Deutschen UNESCO-Kommission geworden sind⁵².
2. *Die personelle Dimension:* Bereits im Dezember 1990 wurde ein Referent aus der UNESCO-Kommission der ehemaligen DDR zusätzlich eingestellt und

⁴⁹ Micheel, Hans-Jürgen (2006), S. 184.

⁵⁰ Am 12. Juli 2000 unterzeichneten der UNESCO-Generaldirektor, Koichiro Matsuura, und die Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft, Edelgard Bulmahn, ein Abkommen über die langfristige Einrichtung eines Internationalen Berufsbildungszentrums der UNESCO in Bonn (UNEVOC).

⁵¹ Vgl. Reuther, Wolfgang (1996), S. 106.

⁵² Vgl. auch Micheel, Hans-Jürgen (2006), S. 183 und 185-186.

fachübergreifend mit der Arbeit in den neuen Ländern betraut. Bei der Zusammensetzung der ehrenamtlichen Gremien wurde zwar speziell auf eine ostdeutsche Repräsentanz geachtet. Schnelle Durchbrüche konnten aus unterschiedlichen Gründen nicht erzielt werden. Recht bald war es allerdings wegen der inzwischen erfolgten „geographischen Vermischung“ von Sachverstand in Deutschland oft schon schwierig, bei der Aufstellung von Kandidaten einen Unterschied Ost-West festzumachen.

3. *Die geistige Dimension:* Hierfür können die Durchführung der Hauptversammlungen der Deutschen UNESCO-Kommission in Weimar (1992), Potsdam (1993) und Dresden (1995) und die Anbindung relevanter öffentlicher Diskussionen, so etwa zur Befindlichkeit der Ostdeutschen und zur Offenheit für Weltprobleme oder zu den Anforderungen der Zusammenarbeit mit Osteuropa, als Beispiel dienen.

Mit der 3. Phase sollte eigentlich eine Befreiung von national orientierten Zwängen stattgefunden haben, die sowohl die BRD als auch die DDR daran gehindert hatten, sich stärker auf die Lernprozesse multilateraler Kooperation und Kompromisse einzulassen. Aber hierzu scheint ein Prozess notwendig zu sein, der nur mit einem Generationenwechsel möglich ist. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, einerseits kritisch zu bilanzieren, welche Chancen nach 1945 vertan wurden, andererseits aufzuzeigen, warum und wie Deutschland aus bisherigen Fehlentwicklungen Konsequenzen ziehen muss, um eine konstruktivere multilaterale Rolle in der Weltgesellschaft im 21. Jahrhundert zu übernehmen. Eine aktive Mitwirkung in der UNESCO wäre hierfür ein hervorragender Ausgangspunkt.

Tabelle 1:

Beitritte der beiden deutschen Staaten in die VN-Sonderorganisationen

Name der Organisation	VN-Sonderorganisation	Beitritt BRD	Beitritt DDR
ILO	14.12.46	12.06.51	01.01.74
FAO	14.12.46	10.11.50	-
UNESCO	14.12.46	11.07.51	24.11.72
ICAO	13.05.47	08.06.56	-
IBRD	15.11.47	14.08.52	-
IWF	15.04.48	14.08.52	-
UPU	01.07.48	21.03.55	01.06.73
WHO	10.07.48	29.05.51	08.05.73
ITU	01.01.49	17.04.52	03.04.73
WMO	20.12.51	10.07.54	22.06.73
IFC	20.02.57	20.07.56 ¹	-
IMO	13.01.59	07.01.59	25.09.73
IDA	27.03.61	24.09.60 ¹	-
WIPO	17.12.74	19.09.70	17.12.74
IFAD	06.04.78	30.11.77 ¹	-
UNIDO	01.01.86	01.01.86 ^{1,2}	08.01.86

Anmerkung:

¹ Gründungsmitglied

² Ratifikationsurkunde erfolgte am 05.10.79

Literaturverzeichnis

Bruns, Wilhelm: Organisation der Vereinten Nationen. In: Jacobsen, Hans-Adolf; Leptin, Gert (Hrsg.): Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR: Bestimmungsfaktoren, Instrumente, Aktionsfelder. München: R. Oldenburg, 1979, S. 753-767.

Bruns, Wilhelm: Die Uneinigen in den Vereinten Nationen. Bundesrepublik Deutschland und DDR in der UNO. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1980, 160 S.

Czempiel, Ernst-Otto: Macht und Kompromiss, Die Beziehungen der BRD zu den Vereinten Nationen 1956-1970. Gütersloh: Bertelsmann, 1971, 189 S.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen: Rückblick und Bilanz. Bonn: DGVN, Dezember 1990, 32 S.

Hasselt, Jutta van: Die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO. Fünf Jahrzehnte im Überblick. In: Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernziel Weltoffenheit. Fünfzig Jahre deutsche Mitarbeit in der UNESCO. Bonn: DUK, 2001, S. 153-381.

Hüfner, Klaus: Israel, UNESCO und die öffentliche Meinung. In: Vereinte Nationen 23/6, 1975, S. 174-180.

Hüfner, Klaus: Die Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO, 1951-1990. In: Hüfner, Klaus; Reuther, Wolfgang (Hrsg.): UNESCO-Handbuch. Neuwied; Kriftel; Berlin: Luchterhand, 1996, S. 115-121.

Hüfner, Klaus: Konkrete internationale Schulbucharbeit. Die Deutsche UNESCO-Kommission und das Georg-Eckert-Institut. In: Becher, Ursula A.J., Riemenschneider, Rainer (Hrsg.): Internationale Verständigung. 25 Jahre Georg-Eckert-Institut für internationale Schulbuchforschung in Braunschweig. Hannover: Hahn, 2000, S. 312-318.

Kilian, Werner: Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973. Aus den Akten der beiden deutschen Außenministerien. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, 404 S.

Micheel, Hans-Jürgen: Außenpolitische Aspekte der Mitgliedschaft der DDR in der UNESCO. In: Bock, Siegfried; Muth, Ingrid; Schwiesau, Hermann (Hrsg.): Alternative deutsche Außenpolitik? DDR-Außenpolitik im Rückspiegel (II). Berlin: LIT, 2006, S. 179-193.

Neugebauer, Bernhard: UNESCO-Arbeit in der DDR: 1955-1990. In: Hüfner, Klaus; Reuther, Wolfgang (Hrsg.): UNESCO-Handbuch. Neuwied; Kriftel; Berlin: Luchterhand, 1996, S. 122-125.

Neugebauer, Bernhard: Zur Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in der UNO. Berlin: Verband für Internationale Politik und Völkerrecht e.V., 2006, 68 S.

Reuther, Wolfgang: Das neue Deutschland in der UNESCO. In: Hüfner, Klaus; Reuther, Wolfgang (Hrsg.): UNESCO-Handbuch. Neuwied; Kriftel; Berlin: Luchterhand, 1996, S. 106-112.

Reuther, Wolfgang: Die deutsche Mitarbeit in der UNESCO. In: Hüfner, Klaus; Reuther, Wolfgang (Hrsg.): UNESCO-Handbuch. Bonn: UNO-Verlag, 2005, S. 138-157.

Zachmann, Siegfried: Die Mitarbeit der DDR in der UNO und ihren Spezialorganisationen. In: Bock, Siegfried; Muth, Ingrid; Schwiesau, Hermann (Hrsg.): Alternative deutsche Außenpolitik? DDR-Außenpolitik im Rückspiegel (II). Berlin: LIT, 2006, S. 136-155.

Diskussionsbeitrag

Siegfried Zachmann*

1. Herr Vorsitzender! (*Vormittagssitzung*)

In der Diskussion wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, warum die DDR der Resolution 3369 (XXX) der UN-GV zustimmte, die Zionismus verurteilt und ihn mit Rassismus gleichstellt. Ich war während der lebhaften Debatte und Auseinandersetzung um diese Entscheidung der UN-GV am Platz der DDR im Saal der GV anwesend und ich muss sagen, wir fühlten uns in unserer Delegation wahrlich nicht wohl. Deshalb waren wir vor Abstimmen der Resolution in der Gruppe der sozialistischen Staaten Osteuropas sehr bemüht, Zustimmung zur Veränderung der Resolution oder gänzlichen Streichung des umstrittenen Textes zu erhalten. Wir erhielten Zustimmung. Sie gab uns die Möglichkeit – gestützt auch auf die Positionen anderer sozialistischer Staaten – inoffizielle Verhandlungen mit Vertretern arabischer Staaten zur Veränderung des entsprechenden Wortlauts der Resolution zu führen. Ein Vorschlag, die Sitzung der GV zeitweilig zu unterbrechen, wurde nicht akzeptiert. Unsere Bemühungen, den Text annehmbarer zu machen, blieben leider erfolglos. Bündnisdisziplin, Zugeständnisse an die PLO und die Gruppe der arabischen Staaten führten dann dazu, dass wir der Resolution zustimmten. Andere Wege, wie z.B. Forderung nach gesonderter Abstimmung über den betreffenden Absatz oder Stimmenthaltung bzw. Nichtteilnahme an der Abstimmung waren uns verbaut. So kam es zu der groben Fehlentscheidung, die in keiner Weise zu rechtfertigen ist. Die in diesem Zusammenhang von Herrn Neugebauer abgegebene Bewertung entspricht auch meiner Auffassung.

Der von der neu gewählten Volkskammer der DDR 1990 abgegebenen Erklärung, in der das Abstimmungsverhalten zu dieser Frage bedauert und sich das Parlament dafür entschuldigte, habe ich voll und ganz zugestimmt.

2. Herr Vorsitzender! (*Nachmittagssitzung*)

Zu Beginn unserer Veranstaltung wurde in der Begrüßung durch Frau Dr. Wagner aus Beiträgen von 1990 von den Herren Kötter und Weigert zur Beurteilung der Tätigkeit der DDR in der UNO zitiert. Die Ausführungen der Herren entbehren einer sachlich kritischen Bewertung der DDR-Mitarbeit im UNO-System und ich kann sie wahrlich nicht nachvollziehen. Sie halten den Tatsachen nicht stand und können lediglich als persönliche Auffassung beider Herren in einer Zeit der politischen Wirren der Wende verstanden werden.

Einschätzungen und Beurteilungen der DDR-Mitgliedschaft im UNO-System in den Folgejahren wurden dann insgesamt auch inhaltsreicher und realistischer. Ich darf z.B. auf die zahlreichen Beiträge und Veröffentlichungen des VIP zu dem Themenkreis verweisen. Herr Vorsitzender, verehrte Anwesende, durch eine weitere Wortmeldung in der Vormittagssitzung zum ersten Themenkreis – sie konnte bekanntlich wegen Zeitproblemen nicht mehr realisiert werden – wollte ich als Zeitzeuge und durch eigenes Erleben dazu beitragen nachzuweisen, wie wir als Vertreter der DDR bemüht waren, das „Gegen- und Nebeneinander“ beider deutscher Staaten in der UNO zu begrenzen und das „Miteinander“ zu stärken und auszubauen. Dafür sprechen zahlreiche Fakten, politische Initiativen, die historisch nicht negiert werden kön-

* Dr. Siegfried Zachmann war Botschafter der DDR bei den Vereinten Nationen in Genf und New York.

nen. Ich denke dabei insbesondere an Tatsachen wie an die Vereinbarung beider Staaten im gesamten UNO-System deutsche Probleme nicht vor die UNO zu bringen oder damit die Arbeit der UNO zu belasten. Diese Vereinbarung bewährte sich in der Praxis.

Wir ließen uns stets vom Verständnis leiten, die Wahl in Organe der UNO und in Funktionen nicht zum gegenseitigen Streitpunkt zu machen. Es wurden die jeweiligen Kandidaten der Regionalgruppen unterstützt. Beide Staaten waren zu unterschiedlichen Zeitpunkten Mitglieder des UN-SR und amtierten als Präsident der UN-GV. Wir waren um Sachlichkeit in den Kontakten der Vertreter beider Staaten bemüht. Über das Auftreten in Gremien der VN und über Standpunkte zu Hauptfragen der UNO-Tätigkeit wurde informiert. Reden wurden ausgetauscht. Polemik wurde – wenn überhaupt – zurückhaltend geäußert.

Bilaterale Konsultationen und sachliche Gespräche fanden zwischen den Außenministern und Fachabteilungen des MfA (Ministerium für auswärtige Angelegenheiten) / AA (Auswärtiges Amt) statt. Wir informierten z.B. vor der 15. Sondertagung der UNO zu Abrüstung, anlässlich einer Konsultation in Bonn, über Inhalt und Ziele geplanter DDR-Initiativen und regten an, einen gemeinsamen Vorschlag auf dem Gebiet der Abrüstung und Rüstungsbegrenzung in der UN-SGV zu unterbreiten.

Es war mein Wunsch, Herr Vorsitzender, am Ende unserer Veranstaltung auf diese Tatsachen aufmerksam zu machen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Diskussionsbeitrag

Peter Dietze*

Eigentlich wollte ich mich an meinem Manuskript entlang hangeln und zum Thema „Internationale Wirtschaftsbeziehungen – DDR und BRD – in der UNO“ etwas sagen. Bedauerlicherweise ist der Komplex von der Tagesordnung abgesetzt worden.

Zur Mitarbeit der DDR in den Spezialorganisationen hat Jürgen Zenker bereits etwas gesagt. Es gibt wenige, die sich im Unterholz dieser UN-Organisationen so auskennen wie er. Von meiner Seite nur Folgendes: Jährlich setzte die DDR rund 15 Mio. US-Dollar an Mitgliedsbeiträgen ein. Natürlich taten wir das nicht aus altruistischen Gründen. Diese Fachorganisationen waren Kanäle, über die das spezifische Potential der DDR eingesetzt und andererseits über Technologietransfer, Beitritt zu spezifischen internationalen Abkommen, Inanspruchnahme von Lizenzen und Frequenzen und anderer konkreter Nutzen gezogen werden konnte.

Ein Wort zu der immer wieder gestellten Frage, warum die DDR nicht allen UN-Spezialorganisationen beigetreten war. Dazu wurde nach dem Anschluss der DDR an die BRD schon viel spekuliert. Zunächst sei gesagt, dass die DDR keine Ausnahme war. Auch andere UN-Mitglieder sind da selektiv vorgegangen. Die Gründe für unsere Zurückhaltung waren unterschiedlich. Bei der Internationalen Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO) hinderte uns simpel der Viermächtestatus Berlins, mit dem Einschränkungen der Hoheit im Luftraum verbunden waren. Manchmal ging es aber auch um eher banale Gründe wie bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO). Nicht weil die FAO zu teuer war oder die Mitgliedschaft Privateigentum in der Landwirtschaft voraussetzte, was übrigens falsch ist, war entscheidend. Das für die Landwirtschaft zuständige Mitglied des Politbüros der SED entschied die Debatte mit dem Argument, da die UdSSR ihre Mitgliedschaft ruhen lässt, bestehe auch für die DDR kein Erfordernis, der FAO beizutreten. Übrigens hat die DDR als Mitglied des später gebildeten Welternährungsrates der Vereinten Nationen (WFC) kräftig bei der internationalen Kooperation auf den Gebieten Land- und Nahrungsgüterwirtschaft mitgewirkt.

Etwas anders lag die Sache bei der Weltbank (IBRD), dem Internationalen Währungsfonds (IMF) und dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, heute WTO), das ich hier anfüge, obwohl es keine UN-Spezialorganisation ist. Wir haben durchaus ernsthaft geprüft, was eine Mitgliedschaft bringt. Für die DDR, die etwa 35 Prozent ihres Nationaleinkommens über den Außenhandel realisierte, wäre ein Beitritt zum GATT mit vielen kaum abwägbaren Risiken verbunden gewesen. Ungarn, Polen und Rumänien waren beigetreten. Wirtschaftlich hatte es ihnen außer Schwierigkeiten nichts gebracht. In den achtziger Jahren haben die USA sogar GATT-Regeln genutzt, um Polen die Meistbegünstigung zu kündigen. Deshalb war ein Beitritt der DDR zum GATT keine Frage von praktischer Relevanz. Weltbank und IMF waren selbstverständlich lukrativ, um zusätzliche Quellen zur Finanzierung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Investitionen zu erschließen. Doch wie sah es aus mit der Einflussnahme auf Entscheidungen beider Organisationen? Ungarn und Polen als Mitglieder verfügten gemäß ihrer Einlagen über 1,6 Prozent der Stimmen. Selbst bei Mitgliedschaft aller anderen RGW-Länder hätte der Stimmenanteil nur zwischen 9,7 bis 11,1 Prozent gelegen. Damit waren nicht einmal die erforderlichen

* Dr. Peter Dietze war Leiter der Abteilung Internationale Ökonomische Organisationen im Außenministerium der DDR, Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen in Genf sowie Botschafter der DDR bei der Genfer Abrüstungskonferenz.

15 Prozent für eine Sperrminorität oder ein Veto verfügbar. Wir setzten daher auf eine Erweiterung der Kompetenzen der Vereinten Nationen, zumal internationales Finanzgeschehen und Schuldenkrise nicht nur ein monetäres sondern ein globales Problem waren, das eine globale Lösung erforderte und auch heute noch erfordert.

Ende 1989 wurden die Fragen erneut akut. Der von Bundeskanzler Helmut Kohl vorgelegte 10-Punkte-Vorschlag vom November 1989 war im Grunde ein Vereinigungsprogramm. DDR-Ministerpräsident Hans Modrow versuchte, mit einer deutsch-deutschen Konföderation zwei bis drei Jahre Zeit zu gewinnen. Mein Auftrag war, Verhandlungen mit GATT, Weltbank und IMF in Genf aufzunehmen, um multilaterale Abstützung für den Reformprozess zu erreichen und die Landung der implodierenden DDR weicher zu machen. Jetzt ging es nicht mehr um diese oder jene GATT-Regel, nicht um Sperrminoritäten. Es ging ums nackte Überleben. Die Gespräche im Gatt waren wenig ermutigend. Alle hielten sich bedeckt und warteten ab. Anders Weltbank und IMF. Im Januar 1990 fanden Gespräche mit Vertretern der Staatsbank der DDR in Washington statt. Der IMF bildete eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Aufnahme der DDR und empfahl Gleiches in Berlin zu tun. Mit dem Vorziehen der Wahlen zur Volkskammer in der DDR auf März 1990 waren jedoch alle Messen für diese Operation gesungen. Die Geschichte nahm ihren Lauf.

Nachtrag

Klaus Hübner/Bernhard Neugebauer**

Wir haben als Moderatoren mit Zufriedenheit dieses erstmalige Vorhaben der DGVN und des VIP geleitet. Es bedurfte immerhin eines Zeitraums von 15 Jahren, dass sich Zeitzeugen der Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen trafen und einen sachlichen, aber auch kontroversen offenen Dialog über die Politik und Sachzwänge in hochsensiblen Wirkungsfeldern zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation in der multilateralen Diplomatie führten.



Beate Wagner, DGVN-Generalsekretärin, Siegfried Bock, VIP-Ehrenpräsident und die beiden Moderatoren der Veranstaltung Klaus Hübner und Bernhard Neugebauer (v.l.n.r.)

Das Motto des Workshops „Kaum miteinander, selten gegenüber, meist nebeneinander“ spiegelt die damalige Beziehungslage wider. Auf dem Weg zu diesem Workshop mussten zahlreiche Hemmnisse und Widerstände überwunden werden. Umso erfreulicher war es, dass sich seinerzeit Handelnde und Kenner der Materie bereit fanden, an der Aufarbeitung dieses Abschnitts deutsch-deutscher Außenpolitik mit Sachbeiträgen mitzuwirken. Somit unterscheidet sich dieses Vorhaben von so mancher Schwarz-Weiß-Malerei und journalistischer Effekthascherei.

Das vorliegende Material ist für eine gründlichere Beurteilung des Verhaltens der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen hilfreich. Leider gibt es – bis auf wenige fragmentarische Sacharbeiten – kaum Analysen der auswärtigen Politik der DDR in den Jahren 1949 bis 1990. Die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages klammerte die Aufarbeitung der auswärtigen Beziehungen der DDR weitgehend aus.

Die Moderatoren halten es im Interesse einer sachlich fundierten Aufarbeitung der Geschichte der beiden deutschen Staaten 1949 bis 1990 für geboten, diese Form des Dialogs zu Sachthemen der internationalen Beziehungen fortzusetzen, denn noch leben die Zeitzeugen.

Dieser erste Dialog bedarf zahlreicher Ergänzungen. Viele Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen wurden nicht behandelt.

* Prof. Dr. Klaus Hübner ist Präsidiumsmitglied der DGVN und war 2005/06 Koordinator des DGVN-Forschungsrats.

* Dr. Bernhard Neugebauer, Vorstandsmitglied des VIP, war von 1973 bis 1990 Vertreter der DDR bei den Vereinten Nationen und Stellvertreter des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten.

Neben Zeitzeugen sollten die Informationen aus den – nationalen und internationalen – Archiven herangezogen werden. Denkbar wäre auch ein Perspektivenwechsel in dem Sinne, dass jeweils die „andere Seite“ zum Gegenstand der Analyse gemacht wird. Schließlich sollten auch Dritte zu Wort kommen. Welche Vor- bzw. Nachteile hat die Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten den einzelnen Blöcken in den Vereinten Nationen gebracht? Und nicht zuletzt geht es um die Frage, ob die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen rückblickend einen nicht nur finanziellen Netto-Gewinn aus der Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten bilanzieren konnten.



Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops am 17. Oktober 2006 **Bild: Franziska Sylla**

Programm des Workshops

<p>„Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander“</p> <p>Die Politik der beiden deutschen Staaten in der UNO</p> <p><i>Workshop der DGVN und des Verbands für Internationale Politik und Völkerrecht</i> am 17. Oktober 2006 in der Landesvertretung Schleswig-Holstein In den Ministergärten 10, 10117 Berlin</p>	
10:30 Uhr	<p>Begrüßung: Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin der DGVN Prof. Dr. Siegfried Bock, Ehrenpräsident des VIP</p>
	<p>Internationale Abrüstung: Die Rolle der beiden deutschen Staaten Dr. Hubert Thielicke (ehem. DDR-Vertreter bei der Abrüstungskonferenz) und Dr. Adolf von Wagner (ehem. Vertreter der Bundesrepublik bei der Abrüstungskonferenz)</p> <p>Impulsvorträge und Diskussion</p>
	<p>Menschenrechtspolitik der DDR und der BRD in der UNO Prof. Dr. Herrmann Klenner (ehem. DDR-Vertreter bei der Menschenrechtskommission) und Prof. Dr. Christian Tomuschat (ehem. Mitglied im UN-Menschenrechtsausschuss)</p> <p>Impulsvorträge und Diskussion</p> <p>Moderation des Vormittags: Prof. Dr. Klaus Hübner (DGVN-Präsidiumsmitglied)</p>
<u>13.00-14.00 Uhr</u>	Mittagsimbiss
	<p>Zwei deutsche Staaten in den Sonderorganisationen Dr. Jürgen Zenker (ehem. Sektorleiter im M.f.A.A. für die Sonderorganisationen) und Prof. Dr. Klaus Hübner (DGVN-Präsidiumsmitglied)</p> <p>Impulsvorträge und Diskussion</p>
Ende gegen 16:30 Uhr	<p>Zusammenfassung, Schlussbewertung und Ausblick Prof. Dr. Volker Rittberger (Universität Tübingen)</p> <p>Moderation des Nachmittags: Dr. Bernhard Neugebauer (VIP-Vorstandsmitglied)</p>